

OPENBARE FINANCIËN

Driemaandelijks tijdschrift gewijd aan de beoefening
van de wetenschap der publieke financiën



PUBLIC FINANCE

Quarterly Review devoted to the study of the science
of public finance



FINANCES PUBLIQUES

Périodique trimestriel consacré à l'exercice de la science
des finances publiques



Volume IV / Quatrième Année

Nr 4 - 1949

ADDRESS OF ADMINISTRATION AND PUBLISHER / ADRESSE DE
L'ADMINISTRATION ET DE L'ÉDITEUR

N. SAMSOM N.V. — Alphen aan den Rijn
Netherlands/Pays-Bas

Subscription rate: Netherlands f 12.—; all other countries on the base of \$ 6
a year. Prix d'abonnement: Pays-Bas f 12.—; tous les autres pays sur la base
de \$ 6 par an.

EDITORIAL STAFF / RÉDACTION

Amsterdam	Prof. Dr P. Hennipman Dr E. Wiegand
Haarlem	Dr J. A. Monod de Froideville
The Hague/La Haye	Dr W. H. van den Berge Prof. Dr B. Schendstok Prof. Dr D. Simons Dr E. Tekenbroek
Mainz	Prof. Dr L. J. Zimmerman
Tilburg	Prof. Dr M. J. H. Smeets

*Please address all correspondence about editorial matters to:
Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands.*

*Responsibility of all articles published in this periodical remains
entirely with the author.*

*

*Tout ce qui concerne la rédaction de cette Revue doit être adressé à
Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas.*

*La responsabilité de tous les articles publiés dans cette Revue
est laissée entièrement aux auteurs.*

*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S.A.)	Prof. Dr Fritz Machlup
Berne	Prof. Dr Ernst Blumenstein
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussels/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Dr. F. M. Aspeslagh
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. Dr Maurice Masoin
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	C. F. Carter
	Mrs M. Holland
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cordova/Cordoue (Argentina/Argentine)	Prof. Dino Jarach
Créteil (Seine)	Prof. B. Nogaro
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Geneva/Genève	Prof. Angelos Angelopoulos
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Istanbul	Prof. Dr F. Neumark
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Prof. Dr Carl S. Shoup
	Dr Agnes Roman-Miller
Nimeguen/Nimègue	Prof. Dr J. R. M. van den Brink
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Padua/Padoue (Italy/Italie)	Prof. J. A. Repaci
Paris	Prof. M. Chrétien
	Contrôleur Général R. Jacomet
	Prof. Gaston Jèze
	Prof. Henry Laufenburger
	Prof. Dr Jean Marchal
	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Rome	Prof. Corrado Gini
	Prof. Ugo Papi
Stockholm	Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. P. L. Reynaud
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Dr Max Cluseau
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Prof. Dr Fritz Karl Mann
	Dr J. J. Polak

CONTENTS/SOMMAIRE

	Page
L'ÉVOLUTION DU DROIT BUDGÉTAIRE FRANÇAIS/THE EVOLUTION OF FRENCH BUDGETARY LAW	295
L. Trotabas	
PROBLEMS OF BRITISH PUBLIC FINANCE IN 1949/ LES PROBLÈMES DE FINANCES PUBLIQUES BRITANNIQUES EN 1949	313
Charles F. Carter	
L'INCIDENCE DES IMPÔTS CÉDULAIRES SUR LE REVENU/THE INCIDENCE OF INCOME TAX . .	323
Jean Marchal	
SUR LES POSSIBILITÉS ET LES LIMITES DE L'IMPÔT À BUT SPÉCIAL DE CARACTÈRE ÉGALITARISTE/ON THE POSSIBILITIES AND THE LIMITATIONS OF THE TAX WITH A SPECIAL DESTINATION	343
J. A. Monod de Froideville	
L'ACCROISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE PHÉNOMÈNE DE GUERRE OU PHÉNOMÈNE CAPITALISTE?/IS THE GROWTH OF THE PUBLIC DEBT A WAR PHENOMENON OR A CAPITALISTIC PHENOMENON?	361
B. J. F. Steinmetz	
BOOK REVIEW/CRITIQUES	374
REVIEW OF PERIODICALS/REVUE DE PÉRIODIQUES	385

L'ÉVOLUTION DU DROIT BUDGÉTAIRE FRANÇAIS

PAR PROF. L. TROTABAS

Faculté de droit d'Aix-en-Provence

Parmi toutes les notions essentielles qui sont remises en cause depuis la guerre, il n'en est peut-être pas qui soient aussi complètement en voie de transformation que celles qui servaient jusqu'ici d'assise aux finances publiques. Qu'ils s'agisse du budget, de l'impôt ou de l'emprunt, la tendance actuelle semble s'orienter vers des formules nouvelles qui ne tiennent plus grand compte des données traditionnelles et des principes qui paraissaient, jusqu'à présent, le plus solidement établis.

Ce serait certes une attitude bien vaine que celle qui consisterait à condamner, au nom d'une prétendue orthodoxie, toutes les nouveautés que l'on voit paraître. A toute époque, les données de toute science se transforment. Il serait ridicule de jouer les médecins de Molière, en affirmant qu'il vaut mieux que l'Etat aille à sa ruine en respectant les règles reçues, plutôt que de trouver son salut contre ces règles. Mais il est aussi bien dangereux d'admettre „comme particulièrement nécessaires à notre temps”, toutes les solutions nouvelles qu'on nous propose, et qu'adoptent parfois nos gouvernants.

Le devoir de l'homme de science est de rechercher constamment, dans les transformations du droit positif, dont l'actualité est particulièrement féconde en matière de finances publiques, ce qui correspond à une évolution profonde nécessitant l'adaptation, sinon la revision des règles et des principes jusqu'alors reçus, et ce qui présente au contraire les caractères d'une solution superficielle, épisodique, simple exception aux règles anciennes, qui se trouvent ainsi confirmées, et non condamnées. Or, il semble bien que cet examen critique de l'actualité budgétaire soit un peu perdu de vue par ceux qui ont aujourd'hui le devoir de maintenir et de faire valoir le capital de science des finances qui nous a été légué par nos maîtres. Est-ce la crainte de paraître figé dans la défense des principes considérés comme périmés, est-ce le désir de ne pas se laisser devancer par les événements — le fait est que dans la littérature actuelle, comme dans les congrès internationaux qui ont repris leur activité depuis la guerre, on a rarement l'occasion d'entendre,

au nom de la science des finances, dont on semble aujourd'hui douter, la critique des formules ou simplement des tendances nouvelles qu'on propose au législateur. Certes, notre temps exige de l'élan, de la hardiesse et du courage pour satisfaire les aspirations profondes du progrès social, mais il ne faut pas oublier, comme disait M. Pouget, que „la vertu de prudence demeure encore quand a sonné l'heure de l'élan, de la hardiesse et du courage" (J. Guittou, *Portrait de M. Pouget*). Et la vérité est dans l'appel que S.S. Pie XII adressait, au mois d'octobre dernier, aux congressistes reçus à Castel-Gondolfo, lorsqu'il constatait le danger „où se trouvent la science et l'art des finances publiques de descendre, faute de principes fondamentaux clairs, simples, solides, au rôle d'une technique et d'une manipulation purement formelles", et adjurait „ceux qui ont quelque part des responsabilités dans le traitement des questions de finances publiques" de s'abstenir „de ces mesures, qui, en dépit, de leur virtuosité technique, heurtent et blessent dans le peuple le sens du juste et de l'injuste". Derrière toutes les techniques financières, au delà de toutes les exigences économiques, la science des finances ne doit pas perdre le sens du juste et de l'injuste.

* * *

Il n'est pas possible, dans le cadre modeste d'un article, de passer la revue de tous les principes de la science des finances classique qui se trouvent aujourd'hui remis en question. L'entreprise, que chacun doit faire pour son propre compte, pour éprouver ses propres positions en ces matières, serait d'ailleurs actuellement prématurée, car la valeur, absolue ou relative, des transformations présentes ne peut pas être encore complètement dégagée. Mais dans le cadre restreint du droit positif français, et plus particulièrement du droit budgétaire, il est dès maintenant possible de soumettre à l'examen critique les nouvelles pratiques budgétaires, en éprouvant tour à tour la valeur des principes de la science des finances et de la législation actuelle, pour essayer de savoir dans quelle mesure celle-ci oblige à reviser celle-là, ou dans quelle mesure on doit, au contraire, faire des réserves sur les solutions de la législation financière, au nom des principes de la science des finances.

En limitant le problème aux données du droit budgétaire français, les recherches ainsi définies sont facilitées parce qu'il existe pour la France, une définition légale du budget, donnée par l'art. 5 du décr. du 31 mai 1860 sur la comptabilité publique. D'après ce texte, „le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles".

Si l'on tient compte que ce texte définit ainsi le budget non seulement

pour l'Etat, mais aussi, comme il l'indique expressément, pour d'autres services", on est fondé à préciser la définition du budget *de l'Etat* en apportant à cette définition légale, plus générale, deux corrections, qui distinguent le budget de l'Etat du budget des autres collectivités publiques. C'est ce que l'on fait en notant que le budget de l'Etat n'est pas un acte quelconque, mais un acte de *nature législative*, parce qu'il est nécessairement dans la compétence du pouvoir législatif, et que cet acte, contrairement aux pratiques privées, suivies aussi par les collectivités publiques secondaires, fait passer la prévision et l'autorisation des dépenses *avant l'autorisation des recettes*. Sous le bénéfice de ces deux observations, la définition du budget de l'Etat, d'après le droit positif français, doit être ainsi formulée: „le budget est l'acte législatif qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat.”

Cette définition est aujourd'hui critiquée dans la mesure où on lui reproche d'exprimer une conception purement comptable du budget, ne tenant aucun compte du rôle du budget dans la détermination de la vie économique et sociale de la nation. Il est bien certain que ces critiques sont fondées, mais il faut observer du moins que ces aspects économiques et sociaux du droit budgétaire n'étaient pas ignorés de la science des finances traditionnelle. Pour s'en tenir à la France, Mr. G. Jèze, notamment, a toujours insisté sur le caractère *complexe* des problèmes financiers, sur leurs aspects économiques, politiques et sociaux, ce qu'il ne considérait pas comme contraire à cette définition classique. Le moins que l'on puisse dire aujourd'hui, c'est que le budget, même si l'on veut insister d'abord sur ses aspects économiques et sociaux, est *aussi* l'expression d'une certaine technique. La définition ancienne avait au moins le mérite de supposer acquis certains principes de la science des finances, dont le respect à travers la technique budgétaire, n'était pas indifférent pour fixer les effets économiques, politiques et sociaux du budget. Or, précisément, le problème qui se pose aujourd'hui est de savoir si les principes consacrés par cette définition du droit positif français restent valables devant les préoccupations économiques et sociales du temps présent. En effet, de deux choses l'une: ou bien ces préoccupations ont pris une importance telle qu'elles mettent en cause la définition technique du budget — et il faut alors la reviser — ou bien cette définition conserve sa valeur, et il faut alors que les préoccupations modernes, qu'il n'est pas question d'ignorer, s'en accommodent.

Pour essayer de résoudre le problème ainsi posé, il faut d'abord dégager les principes de la science des finances qui sont considérés comme acquis par notre définition légale du budget. Il suffit, pour cela, de reprendre un à un les termes de cette définition, et de relever au passage les principes qu'ils expriment:

1^o - „Le budget est l'acte”: l'acte, au singulier, suppose que le budget

doit prendre la forme d'un seul acte. C'est l'affirmation de la règle de l'unité, à laquelle on peut joindre celle de l'universalité.

2^o - Cet acte est „*de nature législative*” : c'est l'affirmation que le pouvoir budgétaire appartient à l'autorité législative, c'est-à-dire pratiquement au parlement. C'est la consécration des pouvoirs financiers des assemblées.

3^o - Cet acte est un acte „*qui prévoit et autorise*” : c'est l'affirmation du caractère préalable du budget.

4^o - Cet acte porte sur „*les dépenses et les recettes*” : c'est l'affirmation de la règle du vote des dépenses avant les recettes.

5^o - Cet acte a une valeur „*annuelle*” : c'est l'affirmation de la règle de l'annualité.

C'est la valeur de ces principes que nous voudrions éprouver au regard des pratiques actuelles du droit budgétaire français. Or, si l'on analyse ces pratiques, on s'aperçoit que, si le principe des compétences budgétaires du parlement et le caractère préalable du budget ont été parfois méconnus, ils n'ont du moins jamais été mis en cause. En revanche, il y a trois règles du droit budgétaire qui étaient tenues pour fondamentales, naguère encore, et qui semblent aujourd'hui avoir perdu leur valeur :

la règle de l'unité,

la règle du vote des dépenses avant les recettes,

la règle de l'annualité.

C'est par rapport à ces trois règles classiques que nous nous bornerons à éprouver ici la valeur des tendances nouvelles et des pratiques actuelles du droit budgétaire français.

I - LA RÈGLE DE L'UNITÉ

Que le respect de la règle de l'unité ne soit plus considéré aujourd'hui comme essentiel, il suffit, pour s'en convaincre, de considérer les conditions dans lesquelles sont élaborés les budgets de la France depuis la libération. Pour s'en tenir à ces dernières années, on a vu „le budget” de 1946 nécessiter le vote de cinq lois différentes (sans compter bien entendu les lois d'ouverture et annulation de crédits intervenues en cours d'année). „Le budget” de 1947 comprenait plus de huit lois de base. Quant au budget de 1949, il a nécessité, pour s'en tenir également aux lois de base, et sans compter une loi de procédure du 21 décembre 1948, le vote d'une première loi du 31 décembre 1948, dit loi des maxima (J.O. 19 janvier 1949, p. 2), sur laquelle on reviendra ultérieurement, suivie d'une seconde loi de la même date (J.O. 1 janvier 1949, p. 4) pour l'évaluation des voies et moyens, d'une troisième loi de la même date (J.O. 2 janvier 1949, p. 98) pour la fixation du budget général des services civils, d'une quatrième loi, encore de la même date (J.O. 2 janvier 1949, p. 150) pour le budget général de reconstruction et

d'équipement (budget extraordinaire), puis d'une série de lois de douzièmes provisoires, au titre des dépenses militaires, pour aboutir à la loi du 23 juillet 1949 fixant le budget général des dépenses militaires.

Ces errements n'autorisent pourtant pas à affirmer qu'aujourd'hui la nécessité de la *pluralité* budgétaire est évidente. En effet, le parlement français n'a jamais pris position délibérément contre le principe de l'unité. Celui-ci, au contraire, paraît toujours conserver sa valeur; les pratiques actuelles apparaissent comme des exceptions, explicables par les circonstances présentes, et peut-être inévitables, et non comme les applications d'un nouveau principe de pluralité, substitué à celui de l'unité. Bien plus, quelque paradoxal que cela puisse paraître, la tendance actuelle, loin de chercher à s'écarter de la règle de l'unité, la renforce et la confirme. Il est donc très important de suivre cette tendance, et de comprendre ses applications, puisqu'elle permet d'éprouver et de confirmer la règle de l'unité.

Cette tendance législative, qui donne aux pratiques actuelles leur caractère purement relatif, résulte des positions prises par le législateur français à l'égard des différentes infractions que connaît la règle de l'unité. Ces infractions, classées dans l'ordre de leur gravité croissante, apparaissent avec les budgets annexes, les budgets extraordinaires, les services spéciaux du trésor et les offices.

1^o - *Les budgets annexes* constituent une infraction mineure à la règle de l'unité, parce que si ces budgets, d'ailleurs peu nombreux, sont distincts du budget de l'Etat, ils sont du moins soumis au parlement en même temps que lui, réglés par la même loi, et leurs développements sont joints à la loi de budget par des états „annexés” au même titre que les états concernant le budget général.

2^o - *Les budgets extraordinaires* sont davantage distincts du budget de l'Etat, parce qu'ils donnent lieu au vote d'une loi spéciale. Mais ils respectent du moins certains principes essentiels du droit budgétaire, notamment celui de la prévision et de l'autorisation préalable par le parlement.

3^o - *Les comptes spéciaux du trésor* représentaient une infraction plus grave dans la mesure où, jusqu'à présent, ils échappaient à cette prévision et autorisation préalables. Mais leur gestion était néanmoins soumise aux règles de la comptabilité publique, c'est-à-dire que ces comptes spéciaux relevaient, au moins *à posteriori*, des contrôles budgétaires.

4^o - *Les offices*, enfin, représentent la seule infraction véritablement grave à la règle d'unité, parce que ces organismes gèrent plus ou moins librement des derniers publics, qui échappent ainsi au rassemblement budgétaire que devrait assurer la règle de l'unité, aussi bien pour les autorisations que pour les contrôles.

Or, la tendance actuelle, loin d'accroître ces infractions, en restreint très nettement la portée et la gravité, principalement au regard des

budgets extraordinaires et, plus encore, des services spéciaux du trésor.

A - *La pratique actuelle des budgets extraordinaires.*

La théorie des budgets extraordinaires a été examinée dans *l'Inventaire de la situation financière de la France* dressé par M. Schuman, ministre des finances, en 1946. Après avoir distingué deux conceptions du budget extraordinaire, celle des dépenses exceptionnelles et celle des dépenses d'investissement, ce document rejette la première conception, en retenant les critiques classiques dirigées contre les budgets extraordinaires. Il se prononce en revanche pour la formule du *budget extraordinaire d'investissement* c'est-à-dire d'un budget distinct du budget général pour grouper les dépenses entraînées par la reconstruction et la remise en état du domaine public et des biens privés, et les dépenses nécessaires pour équiper et moderniser les services publics, en vue de permettre notamment la réalisation d'un „plan” échelonné sur plusieurs années. En recettes, ce budget doit recevoir, outre des ressources d'emprunt, celles qui proviennent de crédits extérieurs, de la liquidation des avoirs à l'étranger, et de certaines contre-parties de dépenses de l'Etat, notamment de remboursements ou de bénéfices au titre des investissements industriels (V. *l'Inventaire* précité, not. p. 47 et 358 ets.). C'est cette formule qui a été adoptée avec le *budget de reconstruction et d'équipement*, qui existe depuis 1947, et qui a permis la mise en route du „plan Monnet”. Et il faut bien reconnaître que cette conception du budget extraordinaire est plus justifiée, parce que plus restrictive, que celle qui conduisait à distraire du budget de l'Etat, arbitrairement et extensivement, toutes les dépenses qui présentaient un caractère „exceptionnel”, comme on y était porté naguère encore.

Mais il faut malheureusement ajouter que le règlement actuel des budgets français ne se contente pas de placer, à côté du budget général ce budget de reconstruction et d'équipement. Depuis la guerre, en effet, on conserve l'habitude de régler les dépenses militaires par un acte budgétaire distinct, et ce „budget militaire” apparaît donc comme un véritable budget extraordinaire par rapport au budget général, au sens ancien. Et c'est dans le cadre de cette dualité budgétaire (services civils et services militaires) que s'applique la formule nouvelle du budget extraordinaire — en ce sens qu'il existe *deux* budgets de reconstruction et d'équipement, l'un au titre des services civils, l'autre ou titre des dépenses militaires. On arrive, en fin de compte à *quatre* présentations budgétaires différentes, ce qui est manifestement exagéré. Rien ne permet, en tout cas, d'approuver ces pratiques au nom d'un principe de pluralité, dont on chercherait en vain la justification, et il est certain que la survivance d'un budget militaire distinct du budget des services civils doit être absolument condamnée.

B - *La loi du 8 mars 1949 et le nouveau régime des comptes spéciaux du trésor.*

La pratique des comptes spéciaux du trésor était devenue si dange-

reuse pour la bonne gestion des deniers publics que le parlement s'en est ému. Plusieurs lois provisoires sont intervenues en 1948 pour réglementer cette pratique: elles ont conduit à la loi du 8 mars 1949 fixant le nouveau régime des comptes spéciaux.

Les dispositions de cette loi sont très complexes, et, sans entrer dans tous leurs détails, c'est seulement l'analyse des principes et des effets de la loi au regard de la règle de l'unité, qu'il faut ici présenter.

L'esprit général de la loi du 8 mars 1949 peut être résumé en trois propositions essentielles:

1^o - Elle prononce la *réduction massive des services spéciaux actuellement existants*, en réintégrant au budget général tout ce qui devrait normalement y figurer. A ce premier titre, et dans la mesure où la loi prononce la clôture, immédiate ou future, d'un grand nombre de comptes spéciaux, elle confirme évidemment le principe de l'unité (V. les art. 8 et s. sur les suppressions et fusions de comptes, et états H. et I).

2^o - Elle prononce ensuite *l'ouverture de nouveaux comptes spéciaux*. A première vue cette position est contraire à la précédente. Il n'en est rien, en vérité, si l'on considère que les ouvertures de comptes ainsi décidées (V. les art. 16 et s. de la loi) se rapportent à des activités qui échappaient auparavant à toute discipline budgétaire, ou qui étaient au mieux des activités relevant du type „office”. C'est le cas, par exemple, de la gestion des titres des sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat, des „opérations concernant les entreprises sous réquisition”, du „compte d'emploi des jetons de présence et participations revenant à l'Etat”, etc. Et l'on intègre ainsi dans les services spéciaux les activités économiques de l'Etat. C'est à ce titre que le nouveau régime des comptes spéciaux confirme la règle de l'unité, puisqu'il a pour effet de faire glisser ce qui constituait une infraction majeure à la règle de l'unité (du type „office”) vers cette infraction moins grave que constitue le compte spécial. L'importance de cette observation apparaît mieux encore avec la troisième proposition qu'il reste à analyser.

3^o - La loi nouvelle soumet désormais les comptes spéciaux à un véritable régime budgétaire, c.-à-d. à la prévision et à l'autorisation préalable par le parlement des dépenses et recettes de ces comptes. C'est une complète transformation des comptes spéciaux, tels qu'ils étaient définis jusqu'à présent, et tels qu'ils se distinguaient des budgets annexes. Désormais les comptes spéciaux se rapprochent au contraire des budgets annexes, dont ils ne diffèrent plus que par leur indépendance par rapport au budget général, auquel ils ne sont pas „annexés”. Mais ce qui est essentiel c'est que pour les comptes spéciaux, comme pour les budgets annexes, il y a maintenant prévision et autorisation préalable de dépenses et de recettes. Ces autorisations sont données sur la base d'un classement des comptes spéciaux en 5 groupes:

comptes de commerce (Etat A);

comptes d'affectation spéciale (Etat B);
comptes de règlements avec l'étranger et d'opérations nouvelles (Etat C);

comptes d'investissement (Etat D);

comptes d'avances (Etat E, F, G).

En définitive, on peut dire que la loi du 8 mars 1949 confirme et consolide le principe de l'unité du budget dans la mesure où elle a opéré un triple glissement vers le budget général de l'Etat:

d'abord, elle ramène au budget un certain nombre de services spéciaux, définitivement clos;

d'autre part, elle rapproche du budget, en les soumettant au régime des comptes spéciaux, certaines infractions plus graves à la règle de l'unité;

enfin, elle atténue la gravité de l'infraction à la règle de l'unité que constituent les comptes spéciaux, puisque ceux-ci s'apparentent désormais au régime des budgets annexes. Et c'est ainsi que l'évolution la plus récente de nos pratiques budgétaires confirme et renforce la règle de l'unité.

* * *

Quels enseignements peut-on retirer de cette analyse pour éprouver la valeur et la portée de la règle de l'unité, telle que la science des finances l'a jusqu'à présent formulée?

La règle de l'unité, comme la plupart des règles de la science des finances, n'est pas une règle abstraite, de valeur théorique. C'est essentiellement une règle pratique, nécessaire pour révéler la situation budgétaire réelle, c'est-à-dire totale. Que cette connaissance de la situation budgétaire réelle soit nécessaire, aussi bien pour l'autorité qui doit régler le budget que pour celle qui doit le contrôler (ce qui comprend l'opinion publique, au moins dans les démocraties occidentales), nous le posons évidemment comme un axiome. A ce titre, la substitution d'une règle nouvelle de pluralité à la règle ancienne d'unité est proprement inadmissible.

Mais, la règle de l'unité étant posée, il reste à l'aménager en droit positif. Et cet aménagement doit se faire avec toutes les variations qu'exigent les circonstances de temps ou de lieux. A l'époque où le budget n'englobait que des services publics réduits, et n'atteignait qu'un volume restreint, la règle de l'unité pouvait — et devait — s'entendre dans toute sa simplicité et sa rigidité: inscrire dans un seul acte la *totalité* des dépenses et des recettes, *uniformément* soumises aux mêmes règles. Au fur et à mesure que le champ du budget s'est élargi, et que son volume s'est accru, il est devenu pratiquement impossible d'appliquer littéralement la règle de l'unité: d'où, par nécessité, ces pratiques du type budgets annexes, budgets extraordinaires, comptes

spéciaux. Si la science des finances a commis une erreur, ce fut de considérer ces pratiques comme des exceptions à la règle de l'unité: elles étaient, en réalité, l'adaptation de cette règle aux expansions nouvelles du budget. Ainsi comprises, ces pratiques doivent être réglementées de manière à ne pas compromettre la règle de l'unité: elles sont valables dans la mesure où elles ne conduisent pas à une véritable sécession budgétaire qui ferait perdre la vue totale et uniforme des dépenses et des recettes de l'Etat. En d'autres termes, il est logique — et fatal — que l'autorité qui règle le budget soit amenée, à partir d'un certain degré de complexité et d'un certain volume, à traiter séparément diverses masses budgétaires, en recourant aux techniques diverses qu'offrent les budgets annexes, les budgets extraordinaires et les comptes spéciaux. Mais à mesure que le budget tend ainsi à se diviser, il faut compenser cette force centrifuge par un regroupement qui assure la permanence de l'unité budgétaire. Avec l'ampleur des budgets modernes, le budget de l'Etat doit devenir un acte de regroupement des dépenses et recettes totales de l'Etat, ce qui se concilie parfaitement avec les budgets annexes, les budgets extraordinaires et les comptes spéciaux: ceux-ci doivent être considérés comme des développements du budget général de l'Etat, dont l'unité est d'autant plus nécessaire que les circonstances présentes nécessitent de plus en plus la formation de ces masses budgétaires distinctes.

Pour en revenir à la pratique française, les trois modes des budgets annexes, du budget extraordinaire et des comptes spéciaux sont certainement compatibles avec la règle de l'unité: ce sont des variations sur le thème de l'unité. Mais pour que celui-ci soit utilement respecté, il faudrait que chaque année le parlement vote un véritable budget général reprenant la totalité des autorisations de dépenses et de recettes ainsi dispersées, sans qu'il soit nécessaire d'en redonner le détail, ce qui ne doit soulever aucune difficulté si toutes ces autorisations sont uniformément soumises aux mêmes règles techniques (universalité, annualité, etc.). En revanche la règle de l'unité condamne les dissidences budgétaires, c'est-à-dire les autorisations de dépenses et de recettes qui s'évadent du budget sans esprit de retour. C'est à ce titre que la formule des offices doit être absolument bannie. Il en est de même des pratiques actuelles qui ont conduit à ce que l'on appelle la *parafiscalité*, contre laquelle la science des finances ne saurait s'élever avec assez d'énergie. Pour prendre un exemple concret, il est inadmissible que l'Etat „impose” à ses citoyens les charges de la sécurité sociale si l'autorité budgétaire n'assure pas le regroupement des dépenses et recettes de ce service. Nous touchons ici l'idée de justice qui est au fond de la règle de l'unité, et qui lui conserve toute sa valeur: s'il est juste que l'Etat m'impose certaines charges, il est juste qu'il prenne en contrepartie l'obligation d'exercer ses compétences. L'Etat n'a pas le droit de laisser à un tiers

le soin de gérer une masse budgétaire qu'il m'oblige à alimenter: il se doit, et il me doit, de rassembler toutes ces masses dans „le budget”. Si l'on ne respecte pas ainsi la règle de l'unité, le pouvoir financier de l'Etat devient un coup de bonneteau: je te prends l'impôt, je le passe à droite, je le passe à gauche — qu'est-il devenu? Comme le joueur naïf qui s'est laissé prendre au boniment, le contribuable n'en sait plus rien

II - LE VOTE DES DÉPENSES AVANT LES RECETTES

La règle du vote des dépenses avant les recettes est une des règles les plus anciennes et, jusqu'à présent, les plus respectées du droit budgétaire français. Il est commun de rappeler qu'elle a été proclamée sous la restauration (discours du baron Louis, 22 juillet 1814, *Moniteur* du 23, p. 812 et s.), mais elle a en réalité des origines beaucoup plus anciennes. C'est elle qui a permis la grande réforme administrative, judiciaire et financière par laquelle Dioclétien put, pour un temps au moins, rétablir le prestige de l'empire. C'est lui, en effet, qui modifia le principe du budget de l'Etat, pour assurer son équilibre, compromis par l'insuffisance du système fiscal et du système monétaire, en décidant que les impôts devaient être calculés de façon à couvrir les dépenses d'abord prévues. Dix-sept siècles, depuis lors, ont confirmé la valeur de cette règle, et ceux-là même qui sont partisans de son abandon ne discutent pas son exactitude et son efficacité, mais son utilité, c'est-à-dire la nécessité de l'équilibre budgétaire.

Pour en revenir au droit positif français, il faut observer que, depuis la Restauration, la règle du vote préalable des dépenses n'a été écartée que deux fois: une seule fois pendant tout le XIXe siècle (budget de 1885: V. L. 29 décembre 1884 et L. 21 mars 1885), une seconde fois, plus récemment, au lendemain de la libération (budget 1946: V. L. 12 décembre 1945). La première exception répond au désir de rassurer l'opinion publique, à la veille d'élections générales, contre la crainte d'établissement d'impôts nouveaux: c'est la considération d'opportunité politique, qui n'entame en rien la valeur de la règle au point de vue de la science des finances. La seconde exception a été présentée comme un moyen d'accélérer le vote du budget de 1946. C'est encore une explication fondée sur des circonstances exceptionnelles, et non une justification portant sur le fond de la règle.

Mais si les exceptions relevées dans le passé sont rares, on constate aujourd'hui que le parlement ne semble plus attacher la même importance à cette règle, et son abandon est, si l'on peut dire, dans l'air. Il est en fait consommé par le budget de 1949, qui repose sur la première loi budgétaire du 31 décembre 1948, dite loi des maxima. Cette loi a en effet fixé, avant l'établissement du budget proprement dit, les maxima de dépenses budgétaires et des dépenses sur comptes spéciaux

d'investissement. Elle exprime en conséquence le total, ou la limite des *possibilités* auxquelles le parlement entend se tenir avant l'appréciation des *besoins* qu'il doit prévoir et autoriser, ce qui revient à fixer les recettes avant les dépenses. Si cette pratique devait être maintenue, ce serait renoncer à la règle traditionnelle, et il importe donc de rechercher comment le parlement a été conduit à cette formule des maxima, et ce que valent ses raisons, en face des principes qu'exprimait la règle du vote préalable des dépenses.

A - On peut ramener à deux idées principales les considérations sur lesquelles on s'appuie habituellement pour justifier le vote préalable des recettes.

a - La première idée, et la plus simple, est le besoin de limiter les dépenses. Il est incontestable que l'accélération des dépenses publiques est considérable, et que la considération préalable des recettes, dont l'élasticité est plus faible, est un moyen radical de mettre un frein au développement des dépenses. Mais quelque séduisante que puisse paraître cette solution, par sa simplicité et son efficacité pratique, elle ne peut être tenue pour valable. D'abord, parce que cette efficacité est plus théorique que réelle. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'il est de la nature de la dépense publique d'être nécessaire, et cette nécessité ne disparaît malheureusement pas devant la constatation préalable des recettes ou devant une loi des maxima: ce serait trop simple! C'est-à-dire que malgré la limitation théorique des recettes ou la fixation préalable d'un maximum, la dépense réellement nécessaire ne pourra pas être évitée. Le parlement français en a déjà fait l'expérience: il s'est trouvé en présence, dès le mois de juin 1949, d'un excédent de dépenses sur les maxima prévus. Il faut ensuite observer que cette manière indirecte de limiter les dépenses s'analyse en fin de compte dans l'abandon des prérogatives essentielles du parlement, ou dans la reconnaissance de son incapacité: considérations également pénibles, et qu'il est difficile de retenir comme des justifications valables de la nouvelle tendance. Si les pouvoirs financiers du parlement sont justifiés, c'est en effet dans la mesure où, ayant à exercer la souveraineté du peuple, ou de la nation, il a le pouvoir d'apprécier la nécessité des services et des activités que le budget doit assurer. Déterminer cette possibilité en fonction des recettes, ou d'un maximum préalablement fixé et nécessairement arbitraire, c'est renoncer à ces pouvoirs d'appréciation souveraine, et condamner les pouvoirs budgétaires du parlement.

b - La seconde idée qui est avancée pour justifier le vote préalable des recettes se rattache à la tendance actuelle qui rejette la conception ancienne du budget, acte purement comptable, de simple technique financière. Aujourd'hui, l'économie financière prend le pas sur le droit budgétaire, et l'on présente le budget comme l'ensemble des moyens par lesquels l'Etat s'intègre dans l'économie générale du pays, et même

du monde. Sans contester la nécessité d'élargir en ce sens la conception du budget, on peut du moins faire observer que l'économie financière ne supprime pourtant pas la nécessité immédiate, pour un pays donné, d'assumer ses services, et de prendre parti sur les activités, économiques et sociales, qu'il veut assurer. Devant cette vérité première, on peut dire que toute doctrine qui, de près ou de loin, tend à „commercialiser” le budget de l'Etat, en voulant aligner ses dépenses sur ses recettes, ou sur des maxima pré-fixés, fait fausse route, car il y aura toujours des dépenses publiques que l'autorité budgétaire devra déterminer d'après leur nécessité, qui se moque de ces maxima. A quoi il faut encore ajouter qu'il y a une contradiction curieuse dans les conceptions actuelles du budget, lorsqu'on prône simultanément l'abandon du vote préalable des dépenses, sous prétexte d'économie, pour assurer la concordance des dépenses et des recettes, et l'abandon du respect de l'équilibre budgétaire, sous prétexte que la politique budgétaire nouvelle doit s'accommoder du déficit, et parfois même le rechercher.

B - En face de ces considérations, il suffira de rappeler les raisons qui ont fait admettre, dans le passé, le vote préalable des dépenses. Ces raisons sont d'ailleurs si péremptoires qu'il suffira de les indiquer. Elles se ramènent à cette idée essentielle que les recettes publiques, dans la mesure du moins où elles se réalisent par l'impôt, ne sont pas à la disposition de l'Etat, comme les revenus d'un particulier. L'Etat tient évidemment de son pouvoir souverain le droit d'établir l'impôt, ou toute autre recette, mais pour que ce droit ne devienne pas arbitraire, pour qu'il soit légitime, il doit être „causé”, et il ne peut l'être que par la nécessité de faire face à des dépenses préalablement constatées. Les conceptions actuelles qui font du budget l'ensemble des moyens par lesquels l'Etat s'intègre dans l'économie générale ne changent rien à cela. Que les dépenses aient pour fin le seul financement des services publics fondamentaux, ou qu'elles se rapportent à des activités économiques et sociales, qu'elles permettent même à l'Etat de procéder à une redistribution des richesses, le problème budgétaire est toujours le même. C'est en effet une erreur non de technique mais de raisonnement que l'on commet lorsque l'on dit que l'élargissement des activités de l'Etat transforme le problème budgétaire. Quand le budget avait pour fin d'alimenter seulement quelques services essentiels, comme autrefois; quand il faisait face aux services publics généralisés et aux services d'intérêt public, comme hier; quand il s'élargit pour devenir totalitaire, comme on le veut aujourd'hui, où il doit, dit-on, absorber toute l'économie nationale, il s'agissait et il s'agit toujours de savoir ce que doit décider *d'abord* l'autorité qui prétend gérer les finances de la nation. Et ce „d'abord” doit être précisément de prendre parti sur l'objet des activités dont les citoyens, à titre de contribuables ou à tout autre titre, feront les frais. Et l'on doit même dire que la formule ancienne est

d'autant plus valable que l'objet du budget s'élargit davantage. A moins, bien entendu, que l'on estime — mais alors faudrait-il le dire — que cette autorité budgétaire doit être désormais affranchie de l'obligation de prendre ses responsabilités devant les citoyens, et qu'elle n'a pas à justifier préalablement l'orientation tentaculaire du budget.

Le principe du vote préalable des dépenses n'est pas moins essentiel dans la conception du budget de l'Etat (dont il est un des signes particuliers) que la règle de l'unité ou de l'annualité. Par l'appréciation souveraine qu'il suppose, au profit de l'autorité budgétaire, il déborde largement l'intérêt d'un simple problème de technique budgétaire. Ce n'est pas un progrès de l'escamoter, au nom de l'économie financière, car on perd de ce fait le contrôle politique de la dépense, et de l'objet des activités de l'Etat. L'économie financière a raison quand elle nous montre l'élargissement de ces activités, et quand elle nous permet de les mesurer. Mais ceux qui l'utilisent pour nous accoutumer à l'idée que ce développement est fatal, et qui nous font ainsi perdre le sens du „voulu” et des responsabilités des citoyens et des gouvernants dans l'orientation de la politique budgétaire, confondent, inconsciemment ou pernicieusement, une formule technique et une position philosophique. Ici encore, c'est au nom du juste et de l'injuste que le principe du vote préalable des dépenses doit être maintenu, car il est juste que je supporte les charges budgétaires, par l'impôt ou autrement, si je suis d'accord — par moi-même ou par mes représentants — sur leur nécessité. Il est injuste, en revanche, de me mettre devant le fait accompli de la note à payer, ou, tout au moins, si l'on ne veut pas introduire ici une notion de justice, il me paraît difficile de voir là une conquête dont la science des finances et l'économie financière aient à se réjouir.

III - LA RÈGLE DE L'ANNUALITÉ

La troisième règle incluse dans la définition classique du budget qui paraît aujourd'hui compromise est la règle de l'annualité. On sait que cette règle limite la portée de l'autorisation budgétaire en lui donnant un caractère temporaire. Dans la plupart des pays, en France notamment, cette durée est fixée à une année.

La pratique budgétaire française a appliqué très rigoureusement la règle de l'annualité jusqu'à ces dernières années, en soumettant *toutes* les dépenses et *toutes* les recettes au vote annuel du budget. Cette interprétation est particulièrement sévère, car certains pays, comme l'Angleterre, tout en reconnaissant la règle d'annualité, ont toujours admis que certaines dépenses, en raison de leur permanence, peuvent échapper à la nécessité d'un vote annuel. En outre, la règle d'annualité est encore comprise comme portant non seulement sur l'autorisation, mais encore sur l'exécution du budget: dans sa rigueur première, elle exige l'accom-

plissement, dans l'année, de toutes les procédures d'exécution du budget et notamment, pour les dépenses, de l'engagement, de la liquidation, de l'ordonnancement et du paiement.

Il paraît possible de négliger ici cet aspect secondaire de la règle d'annualité, portant sur l'exécution du budget, qui conduirait à l'étude du conflit de l'exercice et de la gestion. Mais en s'en tenant à l'aspect *autorisation* budgétaire, on doit constater que depuis quelque temps on assiste à la naissance de pratiques nouvelles, qui restreignent la portée de la règle d'annualité. Ces pratiques se sont introduites par l'usage des *lois de reports de crédits*, mais elles n'ont pris véritablement d'importance qu'avec les *lois de programme*. Elles ne se justifient pas tant par la nature ou l'objet de certaines dépenses (service de la dette, dotation des pouvoirs publics, etc.) que par leur aspect économique, et, notamment, leur durée de réalisation. Il est en effet évident que si l'exécution d'un *programme* nécessite plusieurs années, il est illogique d'admettre que, chaque année, par la nécessité du vote annuel des crédits, la réalisation du programme peut être remise en question. Mais il était aussi évident, depuis toujours, que si l'exécution d'un *contrat*, par exemple d'un emprunt, nécessite plusieurs années, il est illogique d'admettre que, chaque année, par la nécessité du vote annuel des crédits, la réalisation du contrat peut être remise en question. Ce qui est curieux, c'est que cette considération juridique s'est pliée aux exigences de la science des finances, tandis que les considérations économiques et sociales n'ont plus ce même sentiment de respect: économique et social d'abord! Et l'on a ainsi admis, pour les nécessités de la défense nationale, puis sur d'autres plans, que le parlement pouvait accorder des autorisations d'engagement de dépenses, distinctes des crédits de paiement. La multiplication de ces pratiques dans nos derniers budgets, tant ordinaires qu'extraordinaires, oblige à les tenir aujourd'hui pour acquises, et conformes à notre droit positif. Il faut donc rechercher leur valeur par rapport à la règle d'annualité.

La règle d'annualité a suscité deux ordres de critiques. Il y a d'abord les critiques qui, sans contester le bien-fondé de la règle, montrent ses inconvénients pratiques en raison surtout de l'orientation économique du budget. Outre que le vote *annuel* de dépenses *permanentes* ou *répétées* est une inutile complication, ou une vaine formalité, il est certain que le financement des budgets modernes pose des problèmes qui ne peuvent pas toujours être résolus dans le cadre d'une année. C'est à ce premier ordre de critiques, qui ne datent pas d'aujourd'hui, que se rattachent les exceptions évoquées ci-dessus, et, spécialement, la pratique des lois de programme. Critiques et exceptions sont, en l'espèce, également fondées. Dans les hypothèses telles que celles des lois de programme, il n'y a pas, à la vérité, infraction à la règle de l'annualité: ainsi qu'on l'a vu à propos de l'unité budgétaire, il s'agit en réalité d'un aménage-

ment de la règle, qui n'en compromet pas les principes, à savoir l'intervention *annuelle* de l'autorisation budgétaire. On peut donc dire qu'en l'état actuel de la pratique budgétaire française, la règle de l'annualité n'est pas entamée.

Mais on avance aussi, contre cette règle, des critiques plus profondes, qui contestent son bien-fondé, en s'élevant contre cette limitation étriquée qui prétend soumettre la vie budgétaire au lit de Procuste d'une année. Bien que ces critiques profondes n'aient pas jusqu'ici modifié la conception française du budget, il est nécessaire de les retenir. Elles ont été présentées au parlement britannique par M. H. Dalton, qui précisait en 1947, „que le but du gouvernement n'est pas d'équilibrer le budget chaque année . . . (mais) . . . d'équilibrer le budget sur une série d'années". De là à lancer la conception d'un *budget cyclique*, substitué au budget annuel, il n'y a qu'un pas, et il faut reconnaître que cet élargissement du budget dans le temps correspond parfaitement à son élargissement dans l'espace, c'est-à-dire au caractère tentaculaire du budget moderne. Il évoque aussi, inévitablement, la politique des plans, quinquennaux ou autres, et, à ce titre, il est évident que la substitution du budget cyclique au budget annuel ne doit pas soulever de réserve dans le cadre des régimes politiques „planifiés".

Mais cette observation, précisément, montre que la critique de l'annualité budgétaire n'est pas fondée sur des considérations proprement financières; elle repose sur la conception politique de l'Etat. Et c'est à la vérité un but politique que l'on vise — et non un but purement financier — lorsqu'on veut proscrire la règle de l'annualité. C'est aussi pour des considérations politiques, plus que financières, qu'on doit la défendre.

Que signifie en effet cette règle? Elle a pour but de sanctionner le caractère d'acte d'*autorisation* que présente le budget, en donnant au législatif, qui est l'autorité budgétaire de décision, les armes qui lui sont nécessaires pour rester maître de son pouvoir budgétaire. La manière dont la règle doit s'aménager dépend donc directement du régime constitutionnel, et notamment des rapports qui existent entre le législatif et l'exécutif. Quand le législateur n'a pas encore acquis une autorité suffisante, le vote annuel du budget dans sa totalité est une nécessité pour contraindre l'exécutif à la convocation régulière du parlement et au respect de ses prérogatives. On comprend que dans la France du XIXe siècle, au début du régime parlementaire, cette règle ait dû s'appliquer très rigoureusement: elle était la condition d'établissement du droit budgétaire. Il n'en est certes plus de même aujourd'hui, car le parlement a conquis depuis longtemps une autorité et des moyens d'action suffisants pour ne plus avoir besoin du refus annuel du budget, au moins théorique, pour faire valoir ses droits. C'est pourquoi rien ne s'oppose aujourd'hui à ces aménagements techniques de la règle d'annua-

lité du type „lois de programmes”, car il serait puéril d'entendre l'annualité budgétaire dans l'esprit rigoureux où elle s'appliquait il y a un siècle. On doit même souhaiter leur extension des programmes économiques aux programmes juridiques.

Mais approuver ces pratiques n'est pas reconnaître l'inutilité de la règle d'annualité. On vient de voir que cette règle garantissait, à l'origine, les pouvoirs budgétaires du parlement contre l'indépendance, encore considérable, des gouvernements. La règle d'annualité n'a plus aujourd'hui à défendre les assemblées contre un pouvoir concurrent, puisque les assemblées possèdent la totalité du pouvoir politique. Mais la règle d'annualité conserve sa valeur, sinon sur le plan d'une séparation des pouvoirs, du moins au titre de contre poids ou d'équilibre, pour limiter une omnipotence budgétaire: elle est peut-être le seul moyen qui subsiste pour assurer, sinon une limitation des pouvoirs des assemblées, du moins plus de pondération dans l'exercice de ces pouvoirs. S'il est tentant, en effet, pour montrer l'adaptation des budgets modernes à la conjoncture économique, de parler de *budgets cycliques*, et d'abandonner le pauvre petit budget annuel d'autrefois, il faut tout de même se rendre compte, que du même coup, on permet au pouvoir législatif d'engager la politique financière du pays pour un temps qui dépouille tout organe, et l'opinion publique elle-même, de tout contrôle et de toute critique. Que la chose soit sans inconvénient pour les pays où ce contrôle et cette critique ne correspondent pas aux exigences du régime, d'accord. Mais que dans les pays où le droit positif maintient les conceptions démocratiques classiques, tout au moins dans leur principe, on torpille indirectement le jeu normal des institutions au nom de formules d'économie financière, et que l'on présente ces formules comme un progrès sans montrer par quels renoncements politiques on paierait ce progrès, c'est une chose qui ne doit pas se faire avec le silence complice de la science des finances. La science des finances n'est certes au service d'aucune politique, mais elle tient compte des données politiques. Et c'est un de ses devoirs essentiels de dire dans quelle mesure les règles techniques qu'elle pose sont conformes ou contraires à telles conceptions politiques. Libre ensuite de choisir lorsque l'enjeu du choix est connu, c'est-à-dire lorsqu'on a pu peser la perte et le gain.

On doit se prononcer, en définitive, pour la permanence de la règle de l'annualité, en rappelant que cette règle intéresse l'exercice des compétences budgétaires dans la mesure où elle limite dans le temps le pouvoir des gouvernants d'engager les dépenses et d'effectuer les recettes. Quand on dit aujourd'hui que, pour prendre leur décision, les gouvernants ne doivent pas se borner à considérer une courte période de douze mois, mais qu'ils doivent embrasser d'une vue plus large un cycle de cinq années, ou même plus, tout le monde se trouvera d'accord là-dessus. Mais on ne voit pas pourquoi ces considérations, qui sont

valables comme amélioration des méthodes d'évaluation budgétaire, devraient entraîner, sur le plan juridique de l'autorisation budgétaire, l'abandon de la règle de l'annualité.

* * *

Ces quelques notations ne prétendent pas faire le tour des problèmes budgétaires qui sont aujourd'hui posés. Elles se proposaient simplement de montrer la nécessité de soumettre les principes classiques et les pratiques nouvelles aux critiques de la science des finances. Il n'est certes pas question d'engager une querelle d'école entre la science des finances et l'économie financière, car ceux qui sont le plus rigoureusement formés aux disciplines de celles-là savent parfaitement qu'elle n'est pas complète si elle ne peut s'appuyer sur les connaissances des réalités économiques, qu'elle tient de celle-ci. Mais l'économie financière ne construira rien de solide si elle prétend régir le budget, comme l'impôt et l'emprunt, sans éprouver les perspectives qu'elle ouvre en fonction des formules de la science des finances. Toutes deux doivent se combiner, et c'est quand cette combinaison sera achevée que l'on retrouvera le terrain solide, qui fait aujourd'hui un peu défaut, sur lequel la science des finances fondera son autorité pour aider les politiques à résoudre les problèmes financiers, qui s'annoncent toujours plus ardues.

THE EVOLUTION OF FRENCH BUDGETARY LAW

SUMMARY

The purpose of this paper is to test the value of the formulae proposed today to replace the traditional rules of the science of finance, analysing at the same time the present trend in French budgetary law. Starting from the classical — and legal — definition of the French Budget, it shows that this definition presupposes the principle of unity, the legislative nature of the budget as an instrument, its preliminary character, the anteriority of the vote for expenditures, and its annual character. It appears that in particular three of these formulae are attacked nowadays, and in this critical study these three are dealt with.

(1) *The rule of unity.* This rule is, in fact, ignored, as a result of the multiplicity of budget as a document, and it is criticised in favour of „budgetary plurality”, which is desired instead. But the analysis of French budgetary law shows that the rule of unity is observed, for, in reality, the very obvious decrease in the number of exceptions to that rule is further promoted; this is shown by a study of the present-day *extraordinary Budgets*, with the formula of investment Budgets, and the study of the *special Treasury accounts* with the new Act of March 8, 1949.

(2) *The preliminary vote for expenditures* is no longer considered as the essential feature of the Government Budget. It is proposed to abandon it, either as a means of limiting expenditures, or to come to a more "economic" conception of the budget. French practice has indirectly followed these suggestions by adopting, for the 1949 Budget, the formula of a "law of maxima" for the preliminary vote. But this solution can only be justified as a temporary expedient. Not a single argument can be put forward why a formula should be approved which implies renunciation by the budgetary authority of its supreme power of control over expenditures.

(3) The rule of annual budgeting is also decried, because it is of an accounting nature, not of an economic nature. Some want to replace it by that of the "cyclical budget". French practice has for a long time permitted the transfer of credits and it now uses the "programme laws", which make it even easier to spread certain expenditures over several years. But this is not incompatible with annual budgeting: the aim is to adapt it, not to abolish it. Even though the methods of the budgetary authority may vary, here again the budgetary authority cannot renounce the principle of the annual limitation of its authorisations without resigning.

Finally, an examination of present-day data shows that there is no occasion to reject the traditional rules as antiquated and old-fashioned. It is proper and desirable that financial economy should give the study of public finance the support of its information. But this does not justify abolition of the rules elaborated by the science of finance, the political importance of which should not be obscured by economic and social considerations. Financial economy and the science of finance should, on the contrary, combine, in order to furnish the solid ground required for the study of public finance.

PROBLEMS OF BRITISH PUBLIC FINANCE IN 1949

BY CHARLES F. CARTER

Emmanuel College, Cambridge

Britain is now among the leading examples of the Welfare State, which provides security for its citizens in health and sickness, and interferes extensively in the conduct of business in order to promote social justice and well-being. The social changes of the past four years have been achieved despite war-weariness, despite the arrears of work left from the war and the preceding depression, and despite grave difficulties in foreign trade. It is not, therefore, surprising that the resulting strain on the Budget has been very great. It once appeared ¹⁾ that, given full employment, large improvements in social services could be provided with trivial increases of taxation over the pre-war level. We now find that they can be financed only by retaining a large part of the war-time load of taxation.

The purpose of this article is to examine the dilemma which once again faced the Chancellor of the Exchequer as he prepared the 1949 Budget, and which will be before him again in future years:

a - Taxation is too high; it is at a rate which discourages effort, and which leaves the tax system no elasticity with which to deal with sudden emergencies.

b - Expenditure is high, but is heavily concentrated on large items which are exceedingly difficult to reduce. The new budgetary policy may require that the Chancellor should provide a substantial surplus, as a form of forced saving to prevent inflation; and yet the achievement of that surplus may itself harm the growth of the national product, by discouraging hard work. Indeed we are very close to a position in which it will be politically impossible either to increase taxation or to reduce expenditure. The British public is engaged in the act, familiar to economists in all generations, of insisting on consuming more wealth than it is willing to create. The strain arising from this insistence bears with especial severity upon the two sides of the Budget.

Receipts from taxes in the year 1949/50 are estimated as about

¹⁾ See, for instance, Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1944.

£3,600 mn., as against some £700 mn. in the inter-war period, and £165 mn. in 1913/14. In real terms (after allowing for price changes) the tax burden is at least $2\frac{1}{2}$ times what it was before the war, and 7 times as heavy as in 1913. This is not quite a fair indication of the weight to be carried, because certain tax revenue is raised automatically and without effort in the process of expenditure; for instance, the income tax levied on National Debt interest. Another extreme view is provided by the observation that the proportion of the gross national product taken by Government current expenditure at factor cost rose only from 14 % in 1938 to 18 % in 1948 ²). This measures the very moderate increase of the Government's direct call upon the factors of production; and it therefore appears that the extra taxation is required mainly for redistribution of three kinds:

a - The financing of the interest on the larger National Debt left by the war. The National Debt is of the order of £25,000 mn., against less than £7,000 mn. in the inter-war period and £650 mn. in 1914. But owing to the immense increase in the short-term debt since 1938, the average rate of interest on the national debt fell (from 3 % to 2 %), and the 1948 interest charge was only about 240 % of that for 1938. When account is taken of the rise in prices and of the higher rate of tax levied on the interest, it seems that the real net burden of national debt interest is no more than before the war; it therefore takes a considerably lower *proportion* of the enlarged budget.

b - The financing of the 'cash' social services, that is to say, the State contribution to social security payments, war pensions etc.

c - The financing of cost-of-living subsidies. As I have suggested elsewhere ³) there is a case for regarding these subsidies as a negative indirect tax, and for treating the 'price-manipulating' section of the budget as a separate entity. It can be claimed that an interference with the price-system, which ensures that the cost of feeding a family with basic foodstuffs shall not be a source of anxiety, is a valuable social service and encourages a higher birthrate. The remarkable health record of the British people during and since the war gives support to this view; and it might be held that the high indirect taxes on luxuries, especially alcohol and tobacco, raise more than enough revenue to pay for the subsidies while also having social advantages of their own.

The Chancellor's tax problem, however, is more serious than appears from this optimistic review of redistribution through Government finance. He has to find the money, even if he immediately pays it out again to the public; and he cannot mentally allocate some of the indirect taxes to pay for the subsidies, without reconsidering the balance between

²) Cmd. 7649, p. 7 (White Paper on *National Income and Expenditure, 1946 to 1948*). 'Government' here includes local authorities.

³) *Openbare Financien*, 1947 no. 4, p. 339.

direct and indirect taxation. The proportion of indirect taxation to total tax revenue is much the same as before the war, 44 % in 1949/50, as against 44 % in 1938/39 and 1929/30, and 52 % in 1913/14. But if we 'cancel out' nearly £500 mn. of indirect taxation against the subsidies, the proportion in the remainder of the Budget would fall to 35 %.

The incidence of high taxation on the individual is shown by the rise, between 1938 and 1948, of the proportion of personal income required to meet tax liabilities, from 19 % to 30 %. (These figures are *after* crediting subsidies to consumption.) The incidence on companies is shown by the proportion of their total income absorbed by provision for taxes on additions to company reserves, 11 % in 1938 and 34 % in 1948. The proportion of the gross national product at market prices accounted for by indirect taxes less subsidies has risen from 11 % to nearly 14 %; and the proportion of the gross national product at factor cost taken as direct taxes from 10 % to 19 % ⁴).

Mr. Colin Clark ⁵) has assembled data for many countries, on the basis of which he suggests "that 25 % of the national income is about the limit for taxation in any non-totalitarian community in times of peace", and that any higher rate would be followed by inflation. The corresponding ratio for Britain at the present is around 40 %, and our condition ought therefore to be very grave. But Mr. Clark is subject to criticism on three grounds; firstly, that the facts he assembles hardly support so definite a conclusion; secondly, that the ratio he uses is a misleading one; and thirdly, that taxable capacity is a matter of social habit, and is capable of large change. We laugh at the grave results which our ancestors expected from an income tax of 6d. in the pound, and we probably ought to show a moderate scepticism at laws of social habit based on data twenty years old.

But one may nevertheless legitimately doubt whether any foreseeable and early change of social habit will make present rates of taxation tolerable. The curious willingness of the British to pay immense taxes on a narcotic herb called tobacco and a watery liquid called beer calls for examination by the social psychologist rather than the economist. I propose briefly to examine three main points:

- a - Income tax and the incentive to work.
- b - The effect of profits taxes on company finance.
- c - The general effect of indirect taxes on wage inflation.

The main features of the income tax system, as it bears on the ordinary wage and salary earner, are as follows: the taxpayer's gross income is diminished by certain allowable expenses (usually small) and by fixed allowances related to the size of his family: an 'earned income allowance',

⁴) Figures taken or deduced from Cmd. 7649. All in this paragraph include local authorities and National Insurance Funds.

⁵) *Economic Journal* Dec. 1945.

proportional to the income from paid employment, is also deducted: and the remainder is taxed, first at a reduced rate, and then at the full standard rate. The standard rates of tax for various years are shown below, but it must be remembered that large changes of allowances have also taken place.

Standard rate of tax

1857	1/4 in each £1
1867	4d
1876	2d
1902	1/3
1918—22	6/0
1925—30	4/0
1934—36	4/6
1936—37	4/9
1937—38	5/0
1941—46	10/0
1946—50	9/0

(240d. = 20 shillings = £1; a rate of 1/4 is thus 6⅔ %)

In 1938 the average earnings of adult males in manufacturing industry were about £3.10.0 per week, and a man earning £5 was definitely in the well-paid class. Such a man paid rather over £8 tax per year if he was single—i.e. about 3½ % of his income—but the married man with children paid no tax at this level. The man earning £10 in 1948 or 1949, however—a roughly equivalent level of earnings—pays over £85 in tax if single, or about 17 % of his income; and even the married couple with three children is still due to pay 1 % of their income. This lowering of the base at which tax becomes chargeable is shown by an increase in the number of incomes taxed from 3,700,000 in 1937/38 to 14,500,000 in 1947/48; while the tax gathered (including that paid by companies) has increased over the same period from £298 mn. to £1,218 mn., representing more than a doubling of the real burden, or a ten-fold increase since 1913. The yield for 1949/50 is estimated as £1,500 mn.

But we must also take into consideration the point at which tax first becomes chargeable, and the point at which the full rate is charged.

	Tax first payable at	Rate on marginal earnings at this point	Full rate first payable at	Rate on marginal earnings at this point
<i>Single man:</i>				
1937—38 . . .	£125	6⅔ %	£295	20 %
1948—50 . . .	£140	12 %	£450	36 %
<i>Married man, two children:</i>				
1937—38 . . .	£375	6⅔ %	£545	20 %
1948—50 . . .	£375	12 %	£695	36 %

(Figures rounded to nearest £5)

In 1948/50 (but not in 1937/38) an intermediate rate of 24 % becomes payable at £200 for single men, and at £440 for married men with two children. Before the war, therefore, a man earning £5 per week, and having a wife and two children, could add almost 50 % to his income without incurring any tax at all. Now the 'corresponding' man, earning £10, pays about a quarter of every additional pound he earns — more than the full standard rate of 1937/38.

This has very greatly reduced the incentive to work overtime, or to work harder at piece-work, or to develop extra sources of taxed income. Before the war a large part of such payments were tax-free or taxed at $6\frac{2}{3}$ %, which is low enough to be ignored; now a large part is taxed at a quarter or one third. If a man is paid 50 % over normal rates for overtime, tax may absorb more than the whole of this 50 %, reducing the overtime payment to about the equivalent of the normal rate tax-free. There is no doubt that the psychological impact of this is harmful to production. Furthermore, there is an extra incentive to take up the irregular or less supervised forms of employment, in the hope of evading tax.

In 1937/38 the man with two children earning £2,000 paid about £330 tax, and about 30 % on his marginal income; the same income, now worth far less in real terms, pays £540 tax, and 55 % on marginal additions. The number of people earning incomes, after tax, equivalent in real terms to £1,600 or more in 1938 — that is, the higher managerial and professional classes, company directors, etc. — has fallen by over 70 %. The whole upper range of the middle class has been very severely contracted ⁶). The effect of this on incentives, however, is less certain.

The high taxation of larger incomes means, however, that there is not enough income left to allow of a shifting of a substantial burden on to the rich. 70 % of all net incomes in 1947 were under £8 a week ⁶). No re-casting of the tax system, however elaborate, can do more than alleviate minor grievances, as long as the tax is required to yield so much. The disincentive effects would be much reduced by giving an extra £100 tax free allowance, or by reducing the standard rate to 7/0; but either of these would lose several hundreds of millions of revenue. The dilemma is inescapable ⁷).

The same problem appears when we turn to the taxation of company profits. The system here is that profits, calculated after certain statutory and inadequate provisions for depreciation, are subject to Profits Tax at the rate of 25 % on profits distributed to shareholders, and of 10 % on profits retained in the business; and the residue retained is then

⁶) See W. B. Reddaway in *Bulletin*, London and Cambridge Economic Service, May 1949, p. 52.

⁷) For details of the tax system, see the *91st. Report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue*, for 1948. (Cmd. 7738, July 1949.)

subjected to Income Tax at the full standard rate. In point of fact limited companies pay Income Tax on their whole profits after deduction of profits tax, that part which relates to distributed profits being thus withheld from the individual taxpayer at its source instead of being recovered from him. The use of the income tax rate as an appropriate rate for taxing undistributed profits is anomalous, and it would seem sensible to consolidate this part of the tax with the profits tax, especially as the definitions of profits for the two taxes differ slightly. But the broad effect is that money distributed is largely taxed at about 60 %, and money retained at about 50 %.

These are very high rates. Of a total company income of £763 mn. in 1938, over 66 % was distributed (income tax being paid thereon), taxes on reserves accounted for 11 %, and additions to free reserves for 22 %. In 1948 company income had increased, with greater prosperity, to £1,945 mn.; but only 38 % was distributed (this bearing a much higher tax), 34 % was taken by taxes on reserves, and 28 % was added to free reserves⁸). This means that the real value of additions to free reserves was perhaps 60 % more than before the war; but every penny of this was needed, not only to make up for the personal saving now prevented by taxation, but to finance a much-needed increase in the rate of new investment, and to provide for any inadequacy in the statutory depreciation allowances.

The problem can be seen again in the 'Economist' figures of company profits, covering 2,600 of the larger companies publishing their reports in the year July 1948—June 1949; and thus earning their profits in various periods roughly centred on early 1948. The total income of these companies was £1,115 mn. *before* allowing for depreciation, and this sum was used as follows:

Depreciation	11½ %
Taxation	40 %
Other special charges and provisions	19½ %
Distributed as dividends	14½ % (£160 mn.)
Retained (broadly available for new investment, or for making up deficiencies in depreciation allowances)	14½ % (£160 mn.)

In this table the amount distributed as dividends is shown net of tax, so that the item for taxation includes that properly attributable to individuals⁹). The 'Economist' figures appear to cover about half the field of private business, their estimate of additions to free reserves being lower than that of the White Paper, probably because of a more meticulous treatment of special charges and provisions. It is clear that the amount distributed as dividends is not large in relation either to

⁸) Cmd. 7649, p. 10.

⁹) *Economist*, 6 August 1949.

the need for new saving, or to the appetite of the tax-gatherer for new sources of income. Nor is the amount retained large in relation to the need for new investment; indeed, there is evidence that many companies are finding their resources too small and do not know where to obtain new money. There is a real danger that investment which the country needs will be curtailed.

Here we recur to the simple fact of the British struggle to use the national income twice over. The financing of new investment, urgently required as a means of reducing costs and increasing productivity, requires savings which can come in three main ways:

- a* - by the individual decision to save surplus income,
- b* - by corporate decisions to retain profits in a business, or
- c* - by State decision to impose forced saving through a budget surplus.

The taxation necessary to the Welfare State dries up *a* and *b*; *c* thus becomes necessary, but can only be achieved by still higher taxation, which again affects *a* and *b*. Saving is a residual, and the Budget has only a limited power to affect it. What matters is Consumption; what is necessary is a lowering of the standard of living, or an increase in production.

This, however, brings us to the problem of wage inflation, which I have previously discussed in more detail ¹⁰). Since the middle of 1948 the increase of both prices and wages has been slight, the balance shifting (perhaps) slightly against wages. But substantial wage demands have been accumulating, and industrial unrest has increased. The budget of 1949, in order to supply a barely sufficient surplus without large new taxation, 'pegged' the total sum available for subsidies; and since the prices paid for imported goods have not, on the whole, dropped much, this meant that certain price increases had to be passed on to the consumer. This was in part offset by a reduction in the tax on beer, but the retail price index nevertheless jumped two points between April and May.

The pressure of wage inflation is a particularly serious matter at a time when export prices need to be reduced. A big factor in forming the demands of labour is the level of indirect taxation, particularly the purchase tax, which is levied on a range of consumer's durable goods and 'luxuries', because it attracts attention to the rise in retail prices since before the war. There is no doubt that a sudden cut of £200 mn. in indirect taxation would be of inestimable value in stopping wage inflation, and even in making possible certain reductions in money wages. There is equally no doubt that the Chancellor cannot afford such a cut.

¹⁰) *Openbare Financien*, 1949 no. 1, p. 31.

The Government's critics, therefore, are reduced to general assertions about the need for cutting expenditure, unsupported by any precise proposals for doing so. For what can the Chancellor do on the expenditure side?

a - He might reduce National Debt interest. But on other grounds it is desirable for interest rates to rise; the proportion of the debt financed at short term is quite as high as it should be; and it is likely, therefore, that this charge is already at a minimum, and might rise.

b - He might cut Defence expenditure. The difficulties of doing so — thus compelling us to lean more heavily on U.S. protection — are obvious.

c - He might cut the Social Services. Politically, this would be an attack on the aged, the sick, the children, and the unemployed. Since the number of old people is rising, and the number of children requiring education is about to be exceptionally high, this charge is in fact likely to rise. The Conservative statement of policy ¹¹⁾ proposes to maintain and extend the Social Services, while cutting out some unidentified waste.

d - He might cut the food subsidies; but this would immediately increase the pressure of wage inflation.

e - He might reduce controls, dismiss Civil Servants, and generally overhaul the Government machine. "We shall cut out", say the Conservative opposition, "the extravagance and waste which has been allowed to run through the whole administration." ¹¹⁾ But, as I have shown previously ¹²⁾, the cost of the Civil Service, and especially of the departments associated in the public mind with controls and red tape, is a very moderate part of the total of expenditure. The Government ought indeed to review the efficiency of the State machine, and by doing so, might save £20 mn. But what is needed is £200 mn.

f - The Chancellor might cut Government expenditure outside the Budget, of which the largest variable items are loans for housing and for the development of overseas resources. The provision of more houses is a social service with a very high political priority; overseas development is often criticized in its execution, but the necessity for some expenditure on it is not disputed.

This, then, is the Budgetary problem of a not-very-rich Welfare State. Perhaps British experience will suggest dangers which others can avoid.

¹¹⁾ *The Right Road for Britain*, Conservative and Unionist Central Office, July 1949.

¹²⁾ *Openbare Financien*, 1947 no. 4, p. 345.

LES PROBLÈMES DE FINANCES PUBLIQUES
BRITANNIQUES EN 1949

RÉSUMÉ

L'auteur discute le dilemme, devant lequel les finances publiques britanniques se trouvent placées:

a. L'impôt est trop élevé; il est à un niveau qui décourage les efforts et ne laisse pas d'élasticité au système de l'imposition.

b. Les dépenses sont élevées, mais elles sont concentrées sur de grands chapitres qui sont extrêmement difficiles à réduire.

En termes exacts l'incidence de l'impôt est certainement $2\frac{1}{2}$ fois ce qu'elle était avant la guerre et 7 fois plus lourde qu'en 1913. Ceci provient largement de l'emploi du budget pour aboutir à la redistribution du pouvoir d'achat, plutôt que d'un accroissement absolu dans les dépenses directes du Gouvernement; mais le problème budgétaire n'en reste pas moins gravement posé.

Le fardeau de l'impôt sur le revenu a augmenté à la fois par une élévation du taux et par une multiplication par 4 du nombre des assujétis. Cela signifie qu'un nouveau fardeau considérable a été mis sur le travailleur industriel mieux payé; et l'encouragement aux heures supplémentaires, au travail plus actif avec la rémunération à la pièce ou à la recherche de sources nouvelles de revenu imposable a ainsi été réduit. La structure de cet impôt — examiné en détail dans l'article — aggrave ce coup psychologique porté à la production. En outre il y a là un encouragement de plus à l'évasion devant l'impôt. L'imposition plus lourde des revenus plus élevés a éliminé à peu près la possibilité de décaler le fardeau de l'imposition vers les riches.

L'imposition des profits de sociétés se trouve à un niveau de 50 à 60 % et le niveau du revenu des associations absorbé par les impôts sur les sommes ajoutées aux réserves libres a monté depuis 1938 de 11 % à 34 %. Ceci laisse à la société un revenu insuffisant pour les amortissements et pour des investissements nouveaux. Et comme le poids de l'imposition a considérablement réduit l'afflux de l'épargne individuelle, le programme de l'investissement ne peut être financé que par l'épargne forcée au moyen d'un surplus budgétaire. Mais l'imposition exigée pour acquérir ce surplus, réduit encore plus le courant de l'épargne.

Enfin, le fardeau de l'imposition indirecte (qui serait augmenté si les subventions étaient diminuées) est une excuse aux demandes accrues de salaires qui menacent notre capacité d'exportation à des prix de concurrence.

Les chances d'une réduction des dépenses sont examinées dans l'article. Les coûts de la Dette Nationale et des Services Sociaux, auxquels tous les partis importants se sont engagés, monteront plutôt que de

baisser. Les difficultés d'une réduction des dépenses pour la défense nationale sautent aux yeux. La réduction des subventions pour les produits d'alimentation donnerait un encouragement dangereux à une inflation de salaires. La suppression du gaspillage de la machine gouvernementale ne serait probablement pas à même d'épargner une somme considérable. L'expérience britannique des problèmes budgétaires d'un „Welfare State” pourrait suggérer des dangers, que d'autres arriveront peut-être à éviter.

L'INCIDENCE DES IMPÔTS CÉDULAIRES SUR LE REVENU

PAR JEAN MARCHAL

Université de Paris

Depuis le début du 19^e siècle, il est traditionnel de qualifier les impôts sur le revenu et les impôts sur le capital d'impôts directs, tandis qu'on réserve l'appellation d'impôts indirects aux impôts de consommation. Par ces termes, on entend que les impôts sur le revenu et les impôts sur le capital atteignent immédiatement ceux qui doivent les supporter, tandis que les impôts de consommation sont rejetés par les contribuables légaux sur des tiers, qui sont les contribuables vrais et définitifs. En d'autres termes, les impôts sur le revenu et les impôts sur le capital ne donneraient lieu à aucun phénomène d'incidence tandis que les impôts de consommation détermineraient normalement une cascade de répercussions. Partant de là, les auteurs de la fin du 19^e siècle ont conclu qu'il était nécessaire et possible d'aménager les impôts sur le revenu et le capital en tenant compte de la personne des contribuables, de leurs charges, du montant et de l'origine de leurs revenus. Par contre, ils se sont prononcés contre les impôts de consommation, impôts injustes et voués à demeurer tels puisque le législateur éprouve les plus grandes peines à déterminer à l'avance qui les supportera finalement.

Une telle conclusion est évidemment critiquable. Elle aboutit en effet, à retenir comme seul critère d'organisation d'un système fiscal le souci de justice en éliminant toute considération de rendement pour le Trésor ou d'action exercée sur l'évolution de l'économie. Aussi bien, même les législateurs les plus favorables aux impôts sur le revenu se sont-ils bornés à aménager ces impôts sans songer à supprimer les impôts de consommation, considérés comme un mal nécessaire.

Mais on peut aller plus loin et se demander s'il est bien vrai que les impôts sur le revenu ne donnent lieu à aucune répercussion? De prime abord, une telle assertion peut paraître étrange. Le réflexe normal de tout individu, sur lequel on fait peser une charge, consiste, en effet, s'il ne peut refuser cette charge, à tenter de la transférer à autrui.

Faudrait-il donc admettre que ces mêmes individus qui, lorsqu'ils sont atteints par un impôt indirect, s'efforcent de majorer le prix de vente de leurs produits ou de leurs services, deviennent subitement, lorsqu'ils cotisent à l'impôt direct, des êtres idylliques, chez lesquels le sentiment du devoir fiscal et de l'intérêt public étouffent toute autre considération? Faudrait-il voir en eux, dans cette circonstance, de purs citoyens, chez lesquels tout relent d'homo oeconomicus est effacé?

Nul ne l'a jamais soutenu. Mais, répond-t-on, si le contribuable à l'impôt direct est tout aussi désireux que le contribuable à l'impôt indirect de transférer sa charge à un autre, il se heurte, du fait de l'aménagement différent de l'impôt, à des difficultés particulières.

Quelles sont ces difficultés? Doivent-elles être véritablement tenues pour insurmontables? C'est ce que nous allons rechercher en envisageant successivement le cas d'impôts atteignant les bénéfices industriels et commerciaux, puis les profits agricoles, les traitements et salaires, les revenus du capital mobilier et immobilier et enfin l'ensemble des revenus.

I. Y-A-T-IL TRANSLATION DES IMPÔTS SUR LE REVENU DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES?

Tout le monde est d'accord pour admettre que la charge constituée par les impôts de consommation ou par les taxes à la production ou sur le chiffre d'affaires est incorporée par les entrepreneurs à leur coût de production. Si l'on porte sur un axe horizontal les diverses quantités produites et sur un axe vertical les coûts unitaires correspondants à ces quantités, on constate que la courbe subit, du fait de l'impôt, un déplacement de bas en haut. Les conditions du marché étant supposées inchangées, il en résulte nécessairement une modification des conditions d'équilibre: le prix de vente s'élève et la quantité offerte diminue. Il est facile de montrer, en se reportant à la théorie des prix ¹⁾ que l'ampleur de la réaction varie selon que l'on se trouve dans un régime de prix ou dans un autre, en concurrence ou en monopole par exemple, selon que la courbe de demande présente une élasticité plus ou moins grande, selon que la branche de production se compose d'entreprises placées dans des conditions identiques ou différentes, selon enfin que le marché considéré est engagé dans un mouvement conjoncturel progressif ou régressif.

La question que nous avons à examiner est celle de savoir si, dans le cas d'un impôt assis sur les profits et non plus sur les ventes, la courbe des coûts subira le même déplacement, qui se trouve à l'origine de tout le mécanisme d'incidence. Pour soutenir qu'il n'en va pas ainsi, on peut recourir, croyons-nous, à trois arguments, dont il convient d'examiner successivement la valeur.

¹⁾ V. notre ouvrage sur *Le mécanisme des prix*. Lib. de Médicis, 2e édition, 1948.

a. On peut avancer, d'abord, que *le contribuable ne connaît pas à l'avance le montant des bénéfices qu'il réalisera et qui doivent servir de base au calcul de l'impôt.*

Lorsqu'un industriel ou un commerçant est imposé sur son chiffre d'affaires, il sait que, chaque fois qu'il effectue une vente sa charge d'impôts s'accroît d'un montant déterminé. Il peut donc sans difficulté incorporer cette charge dans son coût de production et relever son prix de vente. Lorsque ce même industriel ou commerçant est imposé sur son bénéfice, il n'en va plus de même. Certes, lorsqu'il écoule les premiers objets produits, il a bien le sentiment d'encaisser un gain, et, par suite, de provoquer l'apparition d'une matière imposable et d'un montant déterminé d'impôt. Mais ce gain est tout provisoire et rien ne permet d'affirmer qu'il ne sera pas compensé par des pertes ultérieures. Or le fisc ne s'intéresse qu'au bénéfice annuel, à celui qui se manifeste en fin d'exercice.

Pour calculer son bénéfice unitaire, en effet, le contribuable envisagé a déduit du prix payé par l'acheteur un coût comprenant, suivant la terminologie classique, des éléments variables et des éléments fixes. Les éléments variables sont représentés, pour un commerçant, par le prix d'achat chez le producteur, pour un industriel par une certaine dépense en salaires et en matières premières. Quant aux éléments fixes, ils sont constitués, pour un commerçant par la location du magasin et le salaire des vendeurs, pour un industriel par l'amortissement des bâtiments, les salaires de direction, l'usure des machines dans la mesure où celle-ci ne dépend pas de leur rythme d'utilisation, etc. Au moment où il procède à ses premières ventes, le contribuable connaît avec exactitude le chiffre de dépenses variables à incorporer dans son coût unitaire de production. Par contre, *il ignore le montant exact des frais fixes à faire supporter à chaque article.* Ce montant ne pourra être déterminé avec précision qu'une fois connu le volume global des objets écoulés au cours de l'année. Supposons, en effet, que le commerçant considéré ait tablé sur une vente de 200.000 objets et qu'ayant un million de frais fixes, il ait estimé nécessaire d'inscrire de ce chef dans son coût unitaire une somme de 5 francs. S'il vend seulement 100.000 objets, il apparaîtra, en fin d'exercice, que la somme prévue pour la couverture des frais fixes n'a pas été suffisante et que le gain, que le commerçant avait, de bonne foi, cru encaisser au début de l'année, a été finalement remplacé par une perte. Toute matière imposable dès lors a disparu et, à sa suite, tout impôt. Au contraire, si le commerçant parvient finalement à vendre 500.000 objets, il apparaîtra qu'il aurait pu se contenter de grever son coût unitaire de 2 francs par objet. Il se trouvera avoir encaissé, dès le début de son exercice, un bénéfice unitaire supérieur à celui qu'il croyait de bonne foi réaliser. Une matière imposable plus grande apparaîtra, un montant plus élevé d'impôt sera exigé. Dans

ces conditions, dira-t-on, comment supposer que le commerçant frappé puisse procéder à une répercussion de l'impôt sur l'acheteur.

Cette argumentation ne nous paraît pas convaincante. On remarquera, en effet, qu'elle porte contre l'incorporation au coût unitaire de production et, par son intermédiaire au prix de vente, non seulement de l'impôt assis sur les bénéfices, mais également *de toutes les dépenses fixes* de l'exploitation. Or nul n'a jamais soutenu que les industriels et les commerçants gardaient pour eux la totalité de leurs frais fixes. Tout au plus a-t-on prétendu qu'il pourrait en aller partiellement ainsi en période de crise, dans les industries comportant des immobilisations considérables ²⁾).

En réalité, tout industriel ou commerçant qui détermine son prix de vente et, pour ce faire, calcule un coût unitaire de production, établit *la supposition nécessaire d'un certain volume de production*. C'est, à notre sens, en fonction de ce volume qu'il procède à la répartition de ses coûts fixes. Et c'est aussi en fonction de ce volume, qu'il va déterminer le montant du bénéfice qu'il entend réaliser par objet vendu. Ce qui intéresse le producteur, en effet, c'est le bénéfice global car c'est ce bénéfice global qui lui permettra de subsister et de mener un certain train de vie. Il y a donc *un bénéfice global convenable*, qui comprendra peut-être un manteau de fourrure pour la femme du boucher et un simple manteau de drap pour celle du cordonnier, bénéfice global qui sera réparti entre les divers articles qui composent le volume de production qui est supposé devoir être vendu.

Dans ces conditions, est-il raisonnable de supposer que le producteur fera abstraction de l'impôt qui doit amputer son bénéfice? Ce serait, nous semble-t-il, aller contre toutes les lois de la psychologie. Ce qui est infiniment probable, s'il s'agit d'un individu rationnel, et les industriels et commerçants le sont généralement par profession ³⁾, c'est que le producteur inscrira dans ses frais fixes à répartir, le volume d'impôt correspondant au bénéfice global envisagé de façon à ce que ce bénéfice soit, pour lui, véritablement un bénéfice net.

Dans la suite, il est bien évident que le producteur écoulant plus, ou moins, de produit qu'il n'avait prévu, encaissera un bénéfice réel, un bénéfice *ex post*, supérieur ou inférieur au bénéfice prévu *ex ante*, bénéfice qui lui a servi à établir son prix de vente. Cela, c'est la chance ou le risque de toute exploitation liée au marché. Par suite, le montant de l'impôt finalement dû augmentera ou diminuera. Un supplément d'impôt apparaîtra, en plus ou en moins, supplément qui ne pourra indéniablement être répercuté sur les acheteurs.

Nous sommes ainsi amenés à la conclusion que ce qui est incorporé au prix de vente et donne lieu à une tentative de répercussion sur le

²⁾ Le mécanisme des prix, op. cit. p. 145.

³⁾ Le mécanisme des prix, op. cit. p. 51.

consommateur, c'est, non pas le montant exact de l'impôt, tel qu'il est effectivement payé, sur les bénéfices calculés ex post par le contribuable en fin d'exercice, mais *le montant de l'impôt ressortant des bénéfices prévus ex ante par le producteur*, lorsqu'il établit son programme de fabrication ou de vente et ses échelles de prix.

b. Mais, dira-t-on, — et ceci nous amène à examiner une nouvelle objection — *le producteur, au moment où il prend toutes ces décisions, ne connaît pas encore le taux de l'impôt* pour l'excellente raison que ce taux n'est pas encore déterminé et qu'il ne le sera qu'ultérieurement par le législateur. Chacun sait que les bénéfices réalisés au cours d'une année, mettons 1944, ne sont imposés qu'au cours de l'année suivante. C'est donc, au mieux, au début de l'année 1945, que le commerçant saura quel taux il doit appliquer à ses bénéfices pour connaître sa charge d'impôt. A supposer donc que le contribuable ait déterminé, comme nous venons de le soutenir, une certaine matière imposable, il ne saura quel tarif appliquer à cette matière et, par suite, manquera de base pour tenter une répercussion.

A cela, on peut répondre d'abord que, pour certains contribuables, la difficulté ne se pose pas. Dans la législation française de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, en particulier, les petits contribuables, à la fois par faveur et pour simplifier le travail de l'administration, bénéficient de forfaits valables pour plusieurs années. Ces contribuables savent donc à l'avance et avec exactitude ce qu'ils auront à payer.

Pour les autres, la difficulté est réelle, mais si elle aboutit à compliquer légèrement le calcul de la somme que le contribuable s'efforcera de rejeter sur autrui par une majoration de son prix de vente, elle ne le rend nullement impossible. N'oublions pas, en effet, que les contribuables visés sont des professionnels, habitués au maniement des chiffres et qui s'efforcent généralement de déterminer leur conduite de façon logique. N'oublions pas non plus qu'à moins de circonstances exceptionnelles les variations de taux seront de minime importance: si l'on peut envisager qu'un taux soit porté de 16 à 18 %, il est plus difficile de supposer, en fait, que ce même taux soit brusquement relevé de 10 à 20 %.

Dès lors, il paraît vraisemblable que l'industriel ou le commerçant frappé tiendra compte, lorsqu'il établira ses tarifs de vente pour une année quelconque, mettons 1944, *des tarifs actuellement en vigueur*, tarifs que viennent opportunément lui remettre en mémoire les feuilles d'impôt relatives aux bénéfices de 1943, qu'il reçoit à ce moment. En appliquant ces tarifs au bénéfice global convenable précédemment déterminé, un montant d'impôt sera calculé qui donnera lieu à une tentative de répercussion.

Dans la suite, si le taux est abaissé et le montant d'impôt effectivement payé, inférieur aux prévisions, il est douteux que le commerçant en fasse bénéficier ses clients. Il considérera la circonstance comme l'une de ces chances favorables qui se produisent de temps en temps et se bornera à en tenir compte pour l'avenir. Si, au contraire, le taux est relevé, il n'est pas absolument impossible que le supplément ne donne lieu à une tentative d'incorporation dans les tarifs de vente de l'année suivante.

Ce qui vient renforcer cette argumentation et faciliter les choses aux contribuables, c'est l'évolution récente des impôts sur le revenu dans la plupart des pays. On sait, en effet, que ces impôts autrefois perçus par voie de rôles, adressés aux contribuables avec un an de retard, donnent maintenant lieu dans la plupart des pays, et notamment en France, à des *acomptes provisionnels*. Ces acomptes provisionnels sont payés par le contribuable en deux ou trois échéances réparties *tout au long de l'année où sont réalisés les bénéfices qui servent de base à l'imposition*. Ultérieurement, une liquidation interviendra qui aboutira à exiger du contribuable un supplément d'imposition ou à lui restituer un trop perçu. Quoi de plus simple, dès lors, pour le contribuable, que d'incorporer au prix de l'année en cours le montant des acomptes provisionnels, quitte à joindre à ceux de l'année suivante, le montant du supplément ultérieurement réclamé par l'administration. On serait donc amené à conclure que la tentative de répercussion portera presque certainement sur le montant des acomptes provisionnels. Portera-t-elle également sur le montant du supplément exigé au titre de l'année antérieure? Cela est peut-être plus douteux. Mais n'oublions pas que ce supplément est restreint, très inférieur aux acomptes provisionnels. Par la technique mise en oeuvre par elle, technique qui a pour but de rapprocher la perception de l'impôt de la formation de la matière imposable, c'est l'administration elle-même qui incite le contribuable à incorporer le montant de l'impôt à ses tarifs de vente, à en répercuter ou à essayer d'en répercuter la charge sur les consommateurs.

c. Il reste cependant une dernière objection qui est tirée de la personnalité de l'impôt. Sans doute, dans le cas d'impôts atteignant seulement les profits industriels et commerciaux, la recherche de la personnalité n'est jamais poussée très loin. Cependant elle n'est pas complètement absente. D'une part, certains petits commerçants bénéficient d'avantages divers: les artisans et gens de petits métiers notamment. D'autre part, certains gros commerçants sont surtaxés: les grands magasins ou les organisations à succursales multiples par exemple. Des disparités dès lors vont s'introduire dans la situation faite aux divers producteurs, disparités qui vont, dit-on, s'opposer à une éventuelle répercussion. Si, en effet, les commerçants les plus taxés tentent de

provoquer un relèvement des prix, ils se heurteront à la concurrence des moins taxés qui n'ont aucune raison de s'associer à cette politique et peuvent, au contraire, profiter de l'occasion pour accentuer la concurrence qu'ils font aux autres et élargir le cadre de leurs ventes.

La portée de ce dernier argument est assez restreinte et il convient de le souligner dès l'abord. Il est valable seulement pour les branches de production où il y a concurrence et à la condition que la diversité de situation faite aux divers producteurs soit suffisamment accusée. On peut penser que la seconde condition sera assez rarement remplie.

Dans la mesure où ces circonstances existent, il est certain que, conformément à la théorie traditionnelle, élaborée pour les impôts de consommation, sera répercutée seulement la charge imposée aux entreprises marginales, étant rappelé toutefois que le rehaussement du prix peut déterminer une contraction de la production, l'élimination d'une catégorie d'entreprises trop défavorisées et finalement, le remplacement dans la fonction d'entreprises marginales, d'entreprises d'un type inférieur par des entreprises d'un type supérieur.

Par contre, les entreprises infra marginales seront contraintes d'imputer l'impôt sur leurs rentes, sans pouvoir le répercuter.

Mais, dans le concret, ce schéma théorique est susceptible d'applications diverses:

1^o. On peut concevoir que des exploitations artisanales, situées à la marge, rehaussent faiblement leurs prix parce qu'elles supportent peu d'impôt et qu'elles obligent, par leur concurrence, les grosses affaires à garder pour elles un prélèvement fiscal plus lourd.

2^o. Mais on peut concevoir aussi que de petites entreprises, situées également à la marge et qui étaient contraintes, pour subsister, de se contenter de profits très faibles et qu'elles estimaient très insuffisants, ne profitent de l'occasion pour rehausser ces profits. Dans ce cas, l'impôt en déchargeant les petits et en surchargeant les gros, rétablit entre eux une égalité, qui n'existait pas naturellement; il crée une situation plus favorable pour une répercussion.

Au total, bien que le mécanisme mis en oeuvre soit un peu plus complexe que dans le cas d'impôts de consommation ou de taxes sur le chiffre d'affaires et que ce mécanisme ne porte pas nécessairement sur le montant d'impôts effectivement payé, nous croyons qu'il y a, en général répercussion, au moins autant que les conditions générales du marché le permettent, comme le montre la théorie traditionnelle.

Aussi bien ne comprendrait-on pas sans cela l'âpreté avec laquelle les commerçants du type ordinaire réclament l'extension de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux aux ristournes des coopératives de consommation. Si cet impôt n'était pas répercuté, tout au moins en partie, en quoi le fait que tel concurrent ne le paye pas, pourrait-il les gêner? Ce concurrent percevrait un bénéfice plus élevé mais en quoi

ceci pourrait-il préjudicier aux autres? Si, par contre, il y a répercussion ou tentative de répercussion, si, en d'autres termes, comme nous l'avons soutenu, les commerçants du type classique estiment que l'impôt doit figurer, dans les conditions indiquées, parmi les éléments de leur coût de production, on conçoit qu'ils aient un intérêt direct à provoquer le relèvement des coûts de leurs concurrents pour pouvoir procéder, tous en commun, à un relèvement du prix de vente.

II. *Y-A-T-IL TRANSLATION DES IMPÔTS SUR LE REVENU DES EXPLOITATIONS AGRICOLES?*

Une opinion couramment répandue avance qu'il n'y a aucune différence entre le mécanisme qui aboutit à formation du prix des produits industriels et le mécanisme des prix agricoles. Nous avons soutenu l'opinion inverse dans notre livre sur le mécanisme des prix ⁴). En nous appuyant sur la théorie élaborée à cette occasion, nous tenterons de démontrer que les producteurs agricoles sont infiniment moins bien placés que les producteurs industriels pour procéder à une majoration de leurs prix de vente, à un rejet de l'impôt sur les consommateurs.

A cela, il y a, croyons-nous, deux séries de raisons:

a. Les paysans, pour de nombreux motifs, calculent mal leurs coûts unitaires de production.

On notera d'abord, que les paysans sont, en général beaucoup moins rompus que les industriels et les commerçants aux mystères de la comptabilité. Ils sont infiniment moins proches du type classique de l'homo oeconomicus, toujours très attentif à rechercher le profit monétaire maximum et à mettre en oeuvre pour cela les procédés les plus rationnels. Beaucoup plus sensibles aux influences du milieu, à la tradition et aussi à la routine, les paysans sont davantage conformes à ce que nous avons appelé l'homme de Pavlow qu'à ce que nous avons appelé l'homme de Descartes, homo oeconomicus traditionnel ⁵).

Les paysans cependant procèdent, de façon plus ou moins rigoureuse, à certains calculs. Ils tiennent généralement registre des dépenses effectuées au cours de l'année dans leur exploitation. Mais de ces dépenses au coût de production classique, il y a loin. Dans ces dépenses, en effet, les paysans n'inscrivent généralement pas la rémunération de leur travail et de celui des membres de leur famille. Pas davantage ils ne tiennent compte de l'intérêt des capitaux qui ont été reçus par héritage ou s'ils en tiennent compte, c'est presque toujours de façon insuffisante. Par ailleurs, le chiffre obtenu est un chiffre global, représentant la dépense engagée pour l'ensemble des produits récoltés

⁴) Le mécanisme des prix, op. cit. p. 131 et 243.

⁵) Le mécanisme des prix, op. cit. p. 45—46.

dans l'exploitation. De ce chiffre global, il est extrêmement difficile de passer à des chiffres particuliers correspondant aux coûts des divers produits récoltés car les processus de fabrication de ces produits sont inextricablement mêlés, à un degré qui dépasse de loin ce que l'on peut rencontrer dans l'industrie.

La notion de coût de production, si précise dans l'industrie et le commerce, ne répond donc dans l'agriculture qu'à quelque chose de très vague et de très indéterminé, aux contours très flous. Dès l'abord manque donc l'une des pièces essentielles au mécanisme de répercussion d'un impôt éventuel.

b. Les paysans, d'autre part, ne commandent pas avec la même facilité que les industriels, aux volumes de production.

Certes, les paysans, comme les industriels, peuvent toujours restreindre l'offre en stockant lorsqu'ils estiment le prix de vente du produit trop bas. Mais outre les obstacles traditionnels: nécessité de disposer d'installations et de crédits suffisants, le stockage des produits agricoles se heurte souvent au fait qu'il s'agit de denrées périssables. Et surtout *les paysans n'ont pas, au même degré que les industriels, la possibilité d'ajouter, éventuellement, à cette politique de stockage, une politique de réduction des quantités produites*. Ils peuvent bien certes diminuer les superficies cultivées mais, comme la récolte dépend également des circonstances atmosphériques, il se peut que cette réduction des superficies ne détermine nulle réduction des quantités produites, bien au contraire. De multiples exemples l'ont montré. De surcroît, cette réduction a l'inconvénient de déranger les plans d'assolement qui avaient été prévus. Aussi s'écoulera-t-il souvent un délai de plusieurs années, infiniment plus long que les délais similaires enregistrés dans l'industrie avant que la réduction de la production moyenne qui doit permettre de relever un prix supposé trop bas, soit effective.

Dans le domaine agricole, par conséquent, le coût de production est généralement mal calculé ou de façon très imprécise. Dans la mesure où ce coût est déterminé et l'écart avec le prix de vente mis à jour, les décisions qu'il conviendrait d'en tirer au sujet des volumes de production à venir sont presque toujours difficiles à prendre et lentes à se réaliser dans les faits. La conséquence est, comme l'avait déjà souligné M. B. Nogaro ⁶⁾ que les prix agricoles sont abandonnés presque sans contrepois au jeu de la loi de l'offre et de la demande. Le régulateur du coût, si puissant dans l'industrie, fait presque entièrement défaut.

La conclusion est évidente: un impôt sur les paysans, surtout s'il prend appui sur une base aussi fragile et aussi incertaine que les profits agricoles, ne pourra vraisemblablement donner lieu à répercussion sur

⁶⁾ B. Nogaro: Principes de théorie économique p. 145 et Cours d'Economie politique, t. I, p. 351.

les consommateurs. Cet impôt, en effet, devrait être inscrit dans le coût, or le coût est mal calculé. Il conviendrait ensuite que les volumes de production soient restreints. Or les paysans n'agissent sur eux que lentement et difficilement.

Est-ce à dire qu'aucune réaction ne se manifesterait du côté paysan en cas de majoration de l'impôt sur les bénéfices agricoles? Non, seulement ce sera une réaction conforme au caractère paysan, plus fruste et sans nuance. Cette réaction consistera à protester véhémentement contre la majoration d'impôts, à frauder outrageusement les agents du fisc, voire, tout bêtement, si l'autorité insiste, à refuser tout paiement, à déclencher une jacquerie. C'est sous cette forme, tardive, brutale, exagérée, enfantine par certains côtés, que se manifesterait la compression de production. Mais alors ce n'est plus de rejet d'impôt sur le consommateur qu'il s'agira mais d'un refus de se livrer à une activité insuffisamment payée, d'un refus de nourrir la ville. Ainsi en fut-il jadis au Bas-Empire romain, ainsi en a-t-il été à certains moments en U.R.S.S.

Au total, nous pensons que les paysans sont, bien davantage que les industriels, livrés à l'arbitraire de la loi de l'offre et de la demande. De là résulte pour eux tantôt des gains considérables, tantôt des gains réduits. Mais nous croyons que les impôts prélevés sur ces bénéfices restent à la charge des agriculteurs.

On enseigne couramment, en France sinon à l'étranger, que si les paysans ne payent quasi pas d'impôts sur leurs gains, ils le doivent au fait qu'étant très nombreux ils représentent une masse électorale qu'il convient de ménager.

Peut-être pourrait-on, dans une certaine mesure, justifier la chose par la différence de situation existant entre les agriculteurs d'une part, les industriels et commerçants de l'autre, le fait que les uns sont contraints de garder la totalité de l'impôt pour eux, tandis que les autres ont la possibilité d'en rejeter une large partie sur les consommateurs. Peut-être pourrait-on également invoquer la loi de King et la soudaineté des renversements agricoles qui fait qu'à une année de gros profits succède sans transition une année de perte. Mais ces considérations nous font sortir de notre sujet. Laissons-les à la méditation des défenseurs patentés de l'agriculture.

On ajoutera enfin que si une organisation quelconque de l'agriculture était réalisée, les choses pourraient changer, cette organisation pouvant tenir des comptabilités types dans lesquelles elle ferait entrer les charges fiscales et agissant d'autre part sur l'offre du marché par une politique de stockage et par une politique de régularisation de la production. Mais les difficultés en ce domaine sont nombreuses et les échecs jusqu'à présent rencontrés doivent rendre très prudents.

III. Y-A-T-IL TRANSLATION DES IMPÔTS SUR LES REVENUS DU TRAVAIL?

Les impôts sur les revenus du travail atteignent normalement deux séries de personnes: les fonctionnaires et les salariés.

a. En ce qui concerne les fonctionnaires, la répercussion de l'impôt ne paraît guère susceptible de se produire. Sans doute, les fonctionnaires, en excipant d'un relèvement d'impôts, pourraient demander une augmentation de leurs traitements.

Mais, s'ils s'y risquaient, l'Etat aurait une excellente fin de non recevoir à leur opposer, savoir que les impôts sur le revenu sont des impôts directs qui doivent, pour que la justice du système soit respectée, demeurer à la charge des contribuables légaux.

Ajoutons à cela que les impôts sur les revenus du travail comportent toujours des dégrèvements à la base et n'atteignent jamais le minimum vital. Sous cet angle, ils ne sont pas non plus susceptibles de donner lieu à répercussion.

b. En ce qui concerne les salariés, la question est plus délicate.

Tant que les salaires ont résulté de contrats individuels débattus entre patrons et ouvriers, la répercussion a été théoriquement possible. Les salariés, invoquant les charges fiscales pesant sur eux, auraient pu essayer de provoquer une majoration des salaires pour en rejeter une partie sur leurs employeurs. Mais, en pratique, pendant tout le 19^e siècle, les salariés supportent peu d'impôts sur le revenu de leur travail. Dans la mesure où ils sont atteints, ils se trouvent dans une situation défavorable pour déterminer un rehaussement de leurs salaires car ils sont infiniment plus nombreux que leurs employeurs et la concurrence joue presque toujours à leur détriment. „En fait, constate H. Laufenburger, rares sont les grèves qui ont eu l'impôt pour prétexte”⁷⁾. Nous nous demandons même s'il y en a eu?

A l'heure actuelle, les choses ont changé. Les hausses de prix d'origine monétaire, qui se sont succédées depuis 1918, ont fait comprendre aux ouvriers la différence qu'il y a entre le salaire nominal et le salaire réel. Contrairement à ce que pensait Simiand pour la période antérieure, les ouvriers ne s'attachent plus uniquement au chiffre de leurs salaires évalué en monnaie. Ils tiennent compte de son pouvoir d'achat en marchandises.

D'autre part, les ouvriers ont ressenti plus complètement le poids de l'impôt sur les salaires auquel ils échappaient presque totalement dans le passé. Enfin, dans nombre de pays, le stoppage à la source a été introduit. Ainsi en a-t-il été en France en 1940. L'impôt se traduit dès lors par une amputation immédiate du salaire hebdomadaire ou mensuel. Tous ces faits sont de nature à inciter les salariés à rejeter

⁷⁾ H. Laufenburger: Précis d'Economie et de législation financières, t. I, p. 306.

tout ou partie de l'impôt sur leurs employeurs sous forme d'une majoration de leur rémunération.

Mais en même temps un autre phénomène s'est produit. Depuis la crise de 1929, les salaires dans nombre de pays ne sont plus fixés par des conventions individuelles mais par des conventions collectives négociées par les syndicats ouvriers et patronaux, presque toujours sous la surveillance ou avec la collaboration des pouvoirs publics. Depuis la seconde guerre mondiale, dans nombre de pays, les pouvoirs publics procèdent directement à la fixation des salaires. Par suite, aucune répercussion n'est possible que dans la mesure où le gouvernement l'autorise. Et comme il s'agit d'un impôt direct, qui doit en principe demeurer à la charge du contribuable légal, on peut admettre qu'il ne donnera pas son consentement. La situation des salariés se rapproche de celle des fonctionnaires avec ses avantages et ses inconvénients.

Au total, nous croyons que l'impôt sur les traitements et salaires n'a pas été répercuté dans le passé et qu'il n'est pas davantage répercutable à l'heure actuelle. Sauf exception de peu d'importance, cet impôt reste à la charge des titulaires de revenus du travail.

Une réforme récente ⁸⁾ a toutefois fait surgir en France un type nouveau d'impôt assis sur les revenus du travail. Depuis le milieu de l'année 1948, cet impôt n'est plus perçu sur ceux qui touchent des salaires mais sur les entreprises qui les payent. En conséquence, tous les aménagements familiaux ont disparu. L'impôt dès lors a pris un caractère nouveau. Ce n'est plus un impôt direct, destiné à atteindre ceux qui perçoivent des revenus issus du travail, mais un impôt indirect assis sur les entreprises en fonction des salaires payés par elles. Le montant de cet impôt s'inscrit dès lors normalement dans le coût de production parmi les frais de main d'oeuvre. Il donne lieu à répercussion dans les conditions décrites par la théorie traditionnelle élaborée pour les impôts de consommation.

Tout se passe comme si le législateur avait voulu lui-même organiser la translation de la charge de l'impôt des travailleurs aux entreprises. Dans cette interprétation, qui s'adapte assez bien à certaines tendances du monde nouveau, un double phénomène d'incidence se manifesterait: d'abord une transmission par voie légale, des travailleurs aux entreprises; puis une transmission par l'intermédiaire du marché, des entreprises aux consommateurs.

IV. Y-A-T-IL TRANSLATION DES IMPÔTS SUR LES REVENUS DU CAPITAL MOBILIER?

En ce domaine, il convient d'établir une distinction entre les valeurs à revenu fixe et les valeurs à revenu variable. Dans le premier cas,

⁸⁾ Décrets du 1er octobre 1948 et du 9 décembre 1948.

il s'agit d'un véritable revenu du capital au sens strict. Dans le second, on se rapproche du revenu d'entreprise.

a. En ce qui concerne *les valeurs à revenu fixe*, deux situations peuvent se présenter: ou bien les titres sont déjà en circulation lorsque survient une majoration d'impôt, ou bien les titres sont émis postérieurement à cette majoration.

1°. Pour tous *les titres qui sont déjà en circulation au moment de la majoration de l'impôt*, aucune répercussion n'est évidemment possible. L'épargnant qui a souscrit, ne dispose d'aucun moyen pour provoquer une majoration du taux d'intérêt stipulé. Il est désarmé, lié pour la durée du contrat.

Mais il y a plus. On peut se demander, en effet, si l'établissement d'un impôt sur le revenu des valeurs mobilières, ne va pas provoquer une baisse générale des cours en bourse de ces valeurs. Dans ce cas, il faudrait admettre que l'épargnant, non seulement va toucher un revenu amputé tant qu'il garde les titres en sa possession mais encore qu'il vendra ses titres à un taux inférieur lorsqu'il voudra s'en débarrasser. En d'autres termes, une sorte de capitalisation de l'impôt s'opérerait au détriment du possesseur actuel. Celui-ci supporterait l'impôt pour tous les détenteurs du titre. Il serait atteint, non seulement dans son revenu mais également dans son capital.

Cette conséquence est généralement admise. Nous la contesterons cependant. Il ne nous paraît pas certain, en effet, que la majoration de l'impôt, en provoquant réduction des sommes touchées par les porteurs de titres à revenu fixe, détermine une baisse générale des cours de ces valeurs. Nous nous trouvons dans un cas tout différent de celui des marchandises. Sur le marché des valeurs manque ce régulateur précis, susceptible d'une évaluation numérique, qu'est le coût de production. Le rendement des titres aura certainement une influence sur leurs cours. Mais cette influence ne peut être exprimée par une relation mathématique précise. Elle traduit simplement l'appréciation des opérateurs, appréciation susceptible d'être influencée par des causes multiples: évolution générale de la conjoncture, spéculation, intervention de l'Etat. En particulier, si les autorités poursuivent une politique de réduction du loyer de l'argent, il est parfaitement possible que, malgré le rehaussement de l'impôt, les cours des valeurs à revenu fixe se maintiennent, voire même s'élèvent. Dira-t-on, raisonnant de façon mécaniste que si l'impôt n'avait pas existé, les cours se seraient élevés davantage et que, par suite la capitalisation se serait opérée sous la forme d'une moindre hausse? Mais cela précisément n'est pas certain du tout. Il est possible, par exemple, que, dans cette hypothèse, cette intervention de l'Etat sur le marché se soit arrêtée plus tôt.

Nous concluons donc que le capitaliste frappé n'a pas la possibilité de rejeter la charge de l'impôt sur un tiers mais que, par contre, il est

impossible d'affirmer qu'une capitalisation se produira, faisant peser sur lui l'impôt des détenteurs futurs.

2^o. Pour *les titres émis postérieurement à la majoration de l'impôt*, les choses sont différentes. On peut se demander si les épargnants, qui ne sont pas encore engagés dans les liens d'un contrat quelconque, ne vont pas exiger une majoration du taux d'intérêt promis égale au montant de l'impôt.

Sans doute, avanceront les auteurs qui ont reçu l'enseignement de Keynes, le fléchissement du taux net d'intérêt, consécutif à la majoration de l'impôt, ne déterminera aucune réduction du volume de l'épargne. Ce volume dépend de la grandeur du revenu national, de sa répartition entre les classes sociales, des perspectives d'avenir mais nullement, contrairement à ce qu'affirmaient les anciens auteurs, du taux de l'intérêt. Mais si le volume de l'épargne n'a aucune raison de varier, celui des sommes offertes sur le marché des investissements va se réduire puisque le taux d'intérêt net qui doit rémunérer la renonciation à la liquidité, fléchit. Et cette diminution de l'offre de monnaie sur le marché des investissements déterminera un rehaussement du taux de l'intérêt opérant transfert partiel de l'impôt des prêteurs aux emprunteurs, c'est-à-dire des capitalistes aux entrepreneurs.

A cette argumentation, nous répondrons en invoquant une fois de plus *les particularités du marché monétaire dans le monde moderne*. Keynes a souligné que l'une des fonctions essentielles de l'Etat est de surveiller le taux d'intérêt et de maintenir, par des manipulations appropriées, un taux favorable. Avancer dès lors qu'à la suite d'une réduction des quantités de monnaie offertes par les épargnants pour des investissements, le taux d'intérêt se relèvera, peut paraître une conclusion aventurée, qui ne tient pas compte de l'intervention constante de la Banque d'émission, des banques nationalisées et privées. Si ces banques estiment que ce rehaussement est contre-indiqué, il leur suffira d'alimenter plus largement en crédits les industriels pour s'y opposer. Le taux d'intérêt dépendant, à notre sens, beaucoup plus de la politique de crédit de l'Etat et des banques que des réactions des épargnants aux variations du taux de l'intérêt, il nous paraît finalement impossible d'avancer de façon générale qu'un impôt sur le revenu des obligations sera automatiquement rejeté sur les entrepreneurs. Dans nombre de cas, nous croyons qu'il risque de demeurer à la charge des épargnants.

Ce qui se passe dans cette hypothèse est d'ailleurs assez curieux pour être souligné. Les particuliers, en effet, continuent d'épargner. Ils s'abstiennent d'affecter à des achats immédiats de biens de consommation la totalité du revenu dont ils disposent, parce qu'ils désirent se constituer une réserve pour l'avenir. Mais cette réserve, ils la gardent, en tout ou en partie, par devers eux parce que, à la suite de la majoration

de l'impôt, le taux d'intérêt net offert ne leur paraît plus suffisant pour compenser la renonciation à la liquidité. On peut s'imaginer, par suite, que ces sommes vont faire défaut aux producteurs pour leurs investissements. Mais les banques interviennent, soit spontanément, soit en accord avec les pouvoirs publics. Elles mettent à la disposition des producteurs sous forme de crédits, ce pouvoir d'achat que les épargnants conservent strictement par devers eux. Les producteurs dès lors vont se porter acheteur des biens que les épargnants ne consomment pas (ou d'autres fabriqués à l'aide des moyens de production libérés). L'équilibre économique est sauvegardé. Les épargnants sont simplement frustrés de la rémunération qu'ils auraient pu encaisser. Echappent-ils, du moins, aux risques que leur aurait fait courir l'investissement de leurs capitaux? Cela n'est pas absolument certain car si les choses tournent mal, si une hausse inflationniste de prix se déclenche ultérieurement, les fonds thésaurisés, si du moins ils ont conservé la forme de billets, risquent de perdre une partie de leur pouvoir d'achat. La thésaurisation elle aussi peut comporter des risques!

Au total, il ne paraît pas certain, lorsqu'on raisonne dans le monde moderne, avec toutes les particularités qu'il présente aujourd'hui, et non plus dans le monde de Ricardo et de J. B. Say, que les prêteurs de capital puissent de façon générale rejeter sur les emprunteurs la charge d'un impôt établi sur leurs revenus.

b. En ce qui concerne les valeurs à revenu variable, il n'y a évidemment pas lieu de distinguer entre les titres émis avant ou après la majoration de l'impôt.

Si l'impôt sur les dividendes est majoré, l'actionnaire subit une perte qu'il ne peut, semble-t-il, rejeter sur personne. Devra-t-il, en outre, assister à une baisse du cours de ses titres en bourse, réduction entraînant capitalisation de l'impôt à son détriment? Nous ne le pensons pas pour les raisons invoquées à propos des titres à revenu fixe, raisons qui jouent ici avec plus de force encore, le taux de capitalisation des actions dépendant beaucoup plus des perspectives d'avenir des sociétés que du rendement présent des titres.

Il peut arriver toutefois que la société prenne l'impôt à sa charge. Mais dans ce cas on peut se demander s'il y aura quelque chose de changé? Car le montant du bénéfice à distribuer et, par contre-coup, le dividende sera réduit d'autant. Ce que le porteur gagne comme percepteur de dividende, ne va-t-il pas le perdre comme actionnaire?

Cela n'est pas absolument certain. La société, en effet, après avoir pris l'impôt à sa charge, peut majorer ses prix de vente et tenter de rejeter l'impôt sur les consommateurs. Une telle hypothèse n'est pas entièrement à exclure. Elle suppose toutefois, ou bien que la société en question jouit d'un monopole, ou bien, si elle se trouve en concurrence avec

d'autres entreprises, que celles-ci sont également de forme sociétaire et disposées à s'associer à la politique envisagée⁹⁾.

La porte n'est donc pas tout à fait fermée. Si tout un ensemble de circonstances est réuni, une possibilité de répercussion existe. Ne nous en étonnons pas trop: les dividendes des actions ne sont pas au sens strict du mot des revenus du capital, ils se rapprochent des revenus d'entreprise, pour lesquels nous avons admis la répercussion.

V. Y-A-T-IL TRANSLATION DES IMPÔTS SUR LE REVENU DU CAPITAL FONCIER?

Le propriétaire qui touche une location pour sa terre ou son immeuble, peut-il rejeter l'impôt qui vient amputer son revenu, sur son locataire sous la forme d'une majoration de loyer?

A priori, la question paraît délicate. Bien souvent, nous dit M. B. Nogaro¹⁰⁾, la clause ayant pour objet de mettre l'impôt à la charge du locataire n'est qu'une manière indirecte d'exprimer le montant total du loyer. Et l'on ne peut assurer que la présence de l'impôt se soit véritablement traduite par une majoration. Le marché des immeubles à louer est un marché à contours trop flous, les transactions y sont trop individualisées pour que l'on puisse préciser le niveau où se serait fixé le prix et, par contre-coup, pour que l'on puisse dire, si l'impôt a été, ou non répercuté. D'après M. Nogaro, on se trouverait donc dans un cas où la détermination de l'incidence est une question d'espèce, impossible à préciser à l'avance.

Pour notre part cependant, nous croyons qu'on peut avancer qu'il n'y a pas rejet de l'impôt. Le motif essentiel nous paraît être que les détenteurs d'immeubles se trouvent dans une situation assez semblable à celle des producteurs agricoles. Ils n'ont pas la possibilité de faire varier aisément le volume de l'offre sur le marché. Certes, ils peuvent se refuser à louer, mais c'est une variation beaucoup trop brutale, qu'ils hésiteront à envisager en présence d'une simple majoration de l'impôt sur le revenu des biens fonds. Ils ne pourront donc provoquer cette légère contraction de l'offre qui permettrait sur un marché plus sensible de déterminer une hausse de prix et un rejet de l'impôt.

Si donc, on se trouve dans une période où il y a pléthore de terres ou d'immeubles à donner à bail, il est probable que les propriétaires devront garder pour eux l'impôt. Mais si l'on se trouve dans une période de pénurie, il en ira de même. Certes, les prix qu'ils demanderont

⁹⁾ Du point de vue de la pure théorie, on pourrait concevoir également que la ou les sociétés frappées, tout en étant en concurrence avec des entreprises de forme individuelle, non atteintes par l'impôt, représentent des entreprises marginales dans la branche considérée. Mais l'hypothèse paraît bien irréaliste.

¹⁰⁾ B. Nogaro: Problèmes contemporains de finances publiques, p. 97.

seront élevés. Ils iront à la limite des possibilités des acheteurs. Mais s'il n'y avait pas d'impôt, ils seraient tout aussi élevés, puisque l'offre serait la même et que de toutes façons l'on va à la limite des possibilités des acheteurs.

En d'autres termes, si, dans le cas envisagé, la répercussion est impossible, c'est, pensons-nous, en raison des particularités du marché des immeubles, du fait que sur ce marché l'offre est très rigide et que le prix qui s'établit, dépend presque exclusivement des variations de la demande. L'impôt exerçant une action du côté de l'offre et non de la demande, ne peut déclencher aucune modification appréciable de prix.

VI. Y-A-T-IL TRANSLATION DES IMPÔTS QUI FRAPPENT L'ENSEMBLE DES REVENUS DES CONTRIBUABLES?

En principe, l'impôt général sur le revenu ne donne pas lieu à répercussion. Deux raisons très fortes s'y opposent:

1^o. Il n'y a pas de lien direct entre l'impôt et une transaction déterminée. Sans doute, le contribuable accomplit-il, avant et après s'être acquitté de son impôt, de nombreuses transactions, soit qu'il achète des marchandises pour sa consommation personnelle ou pour ses affaires, soit qu'il vende ses produits ou ses services. Mais l'impôt général frappe un contribuable, non à raison de ses recettes ou dépenses professionnelles, mais de l'ensemble de son revenu. Il lui est difficile d'imputer à des actes professionnels, qui peuvent être peu nombreux, une charge qui, si son revenu est grand, peut être considérable. Il n'y a pas un lien suffisamment précis, il n'y a pas non plus de proportionnalité entre le montant de l'impôt et le véhicule éventuel de cet impôt.

2^o. Les impôts généraux sont en principe personnels et progressifs. Il est donc impossible à un contribuable de savoir par avance combien il devra payer puisque le montant de l'impôt dépend du chiffre du revenu. Par ailleurs, les gros revenus sont plus taxés que les petits. L'unité de revenu supporte une charge plus lourde. A supposer que le contribuable à cet impôt puisse majorer le prix de vente de certains biens ou de certains services, il faudrait qu'il provoque une majoration plus forte lorsqu'il a un gros revenu que lorsqu'il en a un petit ou lorsqu'il jouit de déductions personnelles, familiales par exemple. La loi de l'unité de prix s'y oppose.

Au total, nous pensons, conformément à l'opinion traditionnelle, que l'impôt général sur le revenu, *au moins dans sa partie qui est véritablement générale*, ne donne pas lieu à répercussion.

En pratique, il arrive souvent qu'un impôt général sur le revenu se compose d'une série de cédules, comportant des taux proportionnels et atteignant, dans des conditions adaptées à leur nature propre, les

diverses catégories de revenus. Ensuite, un regroupement est opéré et sur le revenu dégagé est assis un taux progressif, comportant des aménagements personnels. A notre sens, les diverses cédules, bien que ne jouissant pas d'une parfaite autonomie, restent justiciables de l'analyse précédemment élaborée. Celle qui frappe les revenus commerciaux donne donc lieu à répercussion, sous les conditions et réserves qui ont été indiquées. Par contre, la surtaxe y échappe.

Toute cette démonstration paraîtra sans doute à certains bien compliquée. Peut-être regretteront-ils que nous ne nous soyions bornés à une „pure” analyse, en termes de marchés et naturellement de marchés parfaitement concurrentiels, analyse qui eut pu se traduire en quelques équations ou graphiques simples et dont les conclusions auraient été tranchées, sans réserves ni exceptions.

Mais c'eût été, à notre sens, commettre le péché majeur de l'économiste, celui pour lequel il n'y a pas de rémission: perdre le contact avec la réalité, la trahir sous prétexte de la purifier. Que des schémas simplifiés soient utiles, ce n'est pas nous qui le contesterons et de précédents travaux en font foi. Aussi bien la connaissance des mécanismes relatifs à la formation des prix est-elle constamment impliquée dans les raisonnements qui ont été développés. Mais ces mécanismes ne peuvent constituer qu'un point de départ pour comprendre une réalité qui est infiniment plus complexe et qui doit être saisie dans sa forme actuelle et non dans celle d'un passé, si respectable que ce passé puisse être et si brillantes qu'aient pu être les analyses fournies jadis à son sujet. Dans cette perspective, on ne peut se contenter de quelques prémisses, soigneusement recensées au point de départ et combinées ensuite par les moyens d'une logique rigoureuse. Il faut constamment faire intervenir de nouveaux facteurs: le fait que sur tel marché les vendeurs sont moins rationnels que sur d'autres, celui d'une intervention vraisemblable de l'Etat, celui d'une rigidité exceptionnelle de l'offre etc. Qu'une *mathématique économique* soit nécessaire, nous en sommes bien persuadés mais, comme tous les vrais économistes mathématiciens, nous pensons qu'il ne faut jamais oublier que cette mathématique économique n'est qu'un instrument sur le chemin qui doit conduire à une sociologie économique, véritable but de la science.

THE INCIDENCE OF INCOME TAX

SUMMARY

I. Is there a shifting of the taxes on the income of industrial and commercial undertakings?

In support of the view that the profits tax, unlike the tax on turnover, is not incorporated in the selling price, but is shifted on to the consumer, three arguments may be put forward:

(a) It may be maintained that the taxpayer does not know beforehand the amount of the profits which he will make, and which will serve as a basis for the calculation of the tax. The author shows that, if the argument were valid, it would tell against incorporation in the cost of production per unit and in the selling price, not only of the profits tax, but also of the overhead charges. He maintains, however, that what is incorporated in the selling price is not the amount of tax actually paid, but the amount of tax that can be deduced from the profits foreseen by the producer.

(b) The objection may be raised that the producer, at the moment when he fixes his prices and the quantities to be produced, does not yet know the exact rate of the tax that will be imposed. To this the author replies that if the rate is known beforehand the difficulty does not present itself. In other cases, the taxpayer will take into account the rates prevailing at the moment when he makes his calculations. The general practice of preliminary assessments will drive him in that direction.

(c) Finally, one may object to the existence of private arrangements. The author shows that these arrangements are not very strictly defined and that they do not prevent shifting altogether.

II. Is there a shifting of the taxes on the income of agricultural undertakings?

The author reminds the reader of the fact that the mechanism of agricultural prices differs greatly from that of industrial prices, and states that agricultural producers are much less favourably placed than industrial producers as regards the introduction of an increase in their selling prices and the shifting of the tax on to consumers. He points out that, through various causes, farmers miscalculate their production prices per unit. He also points out that they cannot control the quantities to be produced as easily as industrialists. Consequently, the reaction to excessive taxation will be entirely different among farmers.

III. Is there a shifting of the taxes on wage incomes?

As regards civil servants, no repercussion whatever seems possible. As regards the salaried classes, the question is more delicate. Various

factors have their influence, but the author comes to the conclusion that there is no repercussion.

IV. *Is there a shifting of the tax on income from mobile capital?*

(a) With securities from which a variable income is received two situations can present themselves:

(1) In the case of securities which are already in circulation at the moment when the tax is increased no repercussion is possible. On the other hand, the author maintains, in contrast with a current opinion, that one cannot maintain that a capitalization will take place, which makes that the tax of future holders will weigh on present holders.

(2) In the case of securities issued after the rise in taxes, in view of the fact that the rate of interest depends much more on State and bank policy than on the reaction of savers, it seems impossible to maintain that in general this tax will be transferred to the borrowing units. In many cases there is a fair chance that this tax will continue to bear on savers.

(b) In the case of securities from which an invariable income is received the tax remains in principle payable by the receiver of the income.

V. *Is there a shifting of the taxes on revenue from real estate?*

The author is of opinion that the tax is not included in the rent, because the supply of immovables is very rigid and the price fixed depends almost exclusively on the variations in demand.

VI. *Is there a shifting of the taxes borne by the whole of the incomes of taxpayers?*

It seems that there is not, because there is no direct relation between the tax and a given transaction, and because the general taxes are, in principle, personal and graduated.

SUR LES POSSIBILITÉS ET LES LIMITES DE L'IMPÔT À BUT SPÉCIAL DE CARACTÈRE ÉGALITARISTE ¹⁾

PAR Dr J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

Introduction

Dans un article, publié antérieurement dans cette revue ²⁾, nous avons démontré, qu'avec l'impôt à but spécial il s'agit d'un phénomène

¹⁾ Il m'est devenu clair à la suite d'une observation que M. le professeur Neumark a bien voulu faire dans son article „Les buts de l'impôt dans la théorie et dans la pratique contemporaine” dans la „Revue de Science et de Législation financières” no. 2, avril-mai-juin 1949, à propos de mon étude sur l'impôt à destination spéciale, que la terminologie que j'ai employée peut donner lieu à un malentendu. M. Neumark a compris que j'avais en particulier en vue l'affectation spéciale de l'impôt. C'est à peu près le contraire de ce que j'ai voulu soutenir.

Je fais la distinction entre:

- I. Impôts financiers et
- II. Impôts à but spécial.

On a affaire à un impôt financier quand le gouvernement prélève un impôt avec l'intention de couvrir les dépenses générales de l'Etat. Dans ce cas on fait des estimations pour connaître le montant nécessaire et on procède ensuite au prélèvement de ce montant. Ici le problème de l'affectation de recettes ne se présente pas.

Par contre on a affaire à un impôt à but spécial dès que l'impôt vise d'une façon ou d'une autre un but étranger au but général de l'impôt: le recouvrement des dépenses générales de l'Etat. Ce but spécial peut aussi être de nature financière: alors on envisage l'impôt à but financier spécial (cas qu'on rencontre par exemple dans l'impôt spécial pour la construction des grandes routes). Dans ce cas le problème de l'affectation de recettes peut jouer en effet un rôle plus ou moins important. Mais c'est un rôle secondaire puisque c'est le but pour lequel on a prélevé l'impôt qui importe. Ce but est ici de financer séparément (quelle que soit la raison) les prévisions envisagées. Et ce n'est pas, ou en tout cas pas forcément en vue de la recette attendue qu'on prélève cet espèce d'impôt. Pourtant, logiquement, ceci devrait être si l'on veut soutenir qu'on prélève l'impôt en vue de l'affectation de sa recette.

Et enfin on a affaire à l'impôt qu'on prélève purement avec le but d'intervenir. C'est plus spécialement cet aspect de l'impôt à but spécial que j'ai traité dans mon article. L'affectation des recettes, si elle est à considérer avec ce genre d'impôt, n'est en tout cas pas son côté le plus caractéristique.

Cependant j'avoue que le mot „destination” dans le vocable „impôt à destination spéciale” peut prêter à confusion. Voilà pourquoi je me servirai dorénavant du vocable „impôt à but spécial”.

²⁾ No. 2 de l'année 1948.

bien complexe, qui englobe l'impôt égalitariste et l'impôt dirigiste.

Or, il importe de nos jours, où l'on applique de plus en plus l'impôt à but extra-fiscal, d'examiner de plus près ce phénomène; et commençons par l'impôt égalitariste. Pour cela il est nécessaire en premier lieu de tracer de façon distincte, les frontières qui encadrent le sujet de notre étude, pour en rechercher ensuite les lois et les probabilités. Ce faisant, il n'est pas besoin de dire, que nous ne nous prononçons point sur l'opportunité d'un impôt du type égalitariste.

Tout le monde sait, que c'est Adolph Wagner, qui a posé pour la première fois les exigences d'une justice distributive en matière d'imposition. Mais depuis ce coryphée de la science financière allemande, on a vu appliquer ses théories par toute une série d'hommes d'état, qui ne possédaient pas la moindre notion de science financière. Ils répétèrent le mot de leur prédécesseur illustre sans se soucier de sa signification. Ainsi une opinion de caractère normatif devenait une sentence de nature définitive: la science devenait politique.

Par exemple, les mesures visant de plus en plus à exonérer les grandes familles, à ménager les petits revenus au détriment des grands, sont devenues depuis longtemps l'enjeu des divers partis politiques.

Evidemment, le principe contenu dans le jugement économique n'est pas devenu faux par l'emploi ou même l'abus qu'en a fait la politique. Mais comme la politique, pour la réalisation de ses fins se contente — et doit se contenter — des signes extérieurs, sans analyser les fondements scientifiques de ses décisions et comme l'application d'un principe financier s'opère dans les démocraties à travers le filtre des partis politiques, une telle application pourrait produire des suites absolument imprévisibles quand la thèse initiale a été étudiée. Donc, en examinant les causes et les effets dans ces phénomènes, il est nécessaire de prendre toutes les précautions pour que les arguments de nature politique ne troublent pas le raisonnement économique et éthique.

Ensuite il importe de se rappeler, que la justice fiscale n'est pas un phénomène à part, mais qu'elle fait au contraire partie intégrante de la justice sociale. A l'époque où Adolph Wagner lança son adage, la justice sociale était une idée très peu connue. En revanche à l'heure actuelle, bien que les recherches sur sa valeur philosophique n'aient pas beaucoup progressé, tout le monde en a la bouche pleine. Et, qui plus est, chaque parti politique s'emparant d'une part de cette justice sociale pour ses fins propres, réclame en même temps la justice fiscale. On ne semble pas voir, que de cette façon on dédouble partiellement ou entièrement la justice fiscale et qu'une justice poussée à ses limites extrêmes peut conduire à une flagrante injustice.

Il est vrai, que ce n'est pas toujours la loi de l'impôt qui force le sujet à céder ses moyens pour assurer la justice sociale. Mais parce que c'est toujours la loi avec ses moyens de contrainte qui contrôle

la transition des biens du patrimoine d'un assujetti à l'autre et qui en fixe les modalités,³⁾ c'est toujours l'ensemble qu'il faut considérer du point de vue de la justice distributive.

On devrait par exemple, si délicat que ce soit, examiner, comme question de principe, jusqu'à quel point se justifient éthiquement les avantages consentis aux familles nombreuses. Et nous ferons remarquer qu'il est difficile, de prime abord, de postuler comme une évidence la nécessité de ces avantages. La question a été faussée par des données surajoutées au cours des âges pour des motifs religieux ou humanitaires sur lesquels la logique pure n'a pas de prise.⁴⁾

En pure logique on devrait avancer que l'aide aux familles nombreuses, les avantageant par rapport aux autres, n'est justifiable que s'il existe un impératif catégorique ordonnant la procréation sans limites quelles que soient les conditions économiques ou autres. Or, l'Eglise en particulier, s'opposant à la restriction des naissances par des moyens contraires à la nature, des groupes importants de la population admettent comme impératif moral l'exigence découlant pour eux du „Croissez et Multipliez” de la Bible.⁵⁾ Il en ressort, spécialement dans les couches de la population et dans les régions où l'influence de l'Eglise est prépondérante, une augmentation sensible de la population. Et ces groupes pourraient dire avec une certaine raison, que s'il y a là une loi morale inéluctable, on n'a pas le droit de refuser l'aide pour élever les enfants.

D'autres groupes, rejetant l'impératif moral défendu par l'Eglise, font pourtant également à l'Etat un devoir d'assurer la vie de tous les individus qui peuplent son territoire.

Et tous concluent du „droit de vivre” au „droit à un niveau de vie raisonnable”. En logique pure, il faut dire qu'on peut refuser cette conclusion. En effet le droit à une existence digne d'une créature humaine est une définition éthique, mais dont le contenu est essentiellement économique. Le niveau de vie découlant de ce droit, quelle que soit la valeur exacte qu'on lui accorde, n'est pas une donnée fixe: il ne peut être défini qu'en fonction de besoins et de satisfactions. Par exemple il est très possible qu'un citoyen chargé d'enfants n'ait pas une existence digne d'une créature humaine, mais qu'il l'aurait si ses charges familiales étaient moindres.

³⁾ F. K. Mann dans son „Die Staatswirtschaft unserer Zeit”, page 20, est d'avis que les contributions forcées pour l'assurance sociale dans leurs effets économiques ressemblent comme deux gouttes d'eau aux impôts.

⁴⁾ Dans ce domaine, comme dans d'autres, nous nous trouvons, au XX^e Siècle, devant des problèmes sociaux immédiats, qui se posent sur un arrière-plan de traditions qu'on peut juger mais non ignorer.

⁵⁾ Le point de vue extrême (procréation sans limites quelles que soient les circonstances) n'est soutenu par personne actuellement.

D'autre part si l'on accepte le point de vue, contraire à la notion d'impératif catégorique dont est question plus haut, que d'avoir des enfants est un plaisir et un bonheur, on aboutit à la conclusion que l'individu n'a droit à ce plaisir que dans la mesure où il en a les moyens. De ce point de vue l'assistance aux familles nombreuses rendrait l'Etat responsable d'encourager l'individu à mener un train de vie au-dessus de sa condition.

Quoiqu'il en soit, si l'on décide, pour une raison ou une autre d'aider les familles nombreuses, la justice fiscale dans son sens strict pourrait admettre que la capacité contributive d'un chef de famille nombreuse est inférieure à celle de son voisin ayant moins d'enfants et elle pourrait, de ce fait, accorder par exemple, des réductions plus sensibles pour charges de famille.

La justice fiscale, envisagée par contre comme élément de la justice sociale, ne peut accepter si facilement cette conclusion. Il conviendra de se demander en premier lieu si la capacité contributive du chef de famille nombreuse est vraiment inférieure à celle d'un chef de famille moins nombreuse, lorsque le premier reçoit un supplément de salaire pour ses enfants. Et cette justice fiscale n'envisagerait une assistance supplémentaire à la famille nombreuse (par réduction de l'impôt pour charge d'enfants) que s'il était avéré que les mesures sociales n'ont pas suffisamment rétabli l'équilibre.

La justice fiscale qui se sait élément de la justice sociale devrait ensuite prévoir que cette assistance donnée au chef de famille nombreuse pour compenser la diminution de sa faculté contributive, doit cesser dès que son revenu atteint un certain niveau. Si l'assistance par mesures sociales relève la capacité contributive, il conviendra de la sanctionner par un tarif plus élevé.

Si l'on favorise automatiquement la famille nombreuse par des mesures sociales ou fiscales, quelle que soit l'ampleur des revenus, cela n'a plus rien à voir avec la justice. Quand on fait cela c'est toujours avec des buts politiques à base démographique.

Enfin des questions annexes se poseront à cette justice fiscale-sociale: Elle se demandera jusqu'à quel point il y aura possibilité d'extension de l'assistance à toutes les catégories de citoyens: comment pourra-t-elle aider les indépendants de tous genres qui ne sont pas des salariés?

Cela étant assez difficile, elle devra se demander s'il n'est pas nécessaire d'annuler, en modifiant les tarifs de la loi fiscale, les déséquilibres qu'elle a causés en toute conscience en payant des allocations d'assistance à quelques-uns seulement des groupes de la population jouissant de la même situation économique, au détriment des autres. En effet une loi fiscale faisant un prélèvement sans appliquer de correction, sanctionne les déséquilibres qui se sont produits.

Dans le cas des suppléments de salaires que nous avons en vue, la

correction pourrait être réalisée par le dégrèvement exclusif de ceux qui n'obtiennent pas de suppléments de salaire, ou bien — ce qui est plus simple dans la pratique — en n'accordant pas les réductions pour enfants aux salariés qui reçoivent pour les dits enfants des suppléments de salaire.

En considérant tous ces points, la justice fiscale-sociale ne doit pas négliger de tenir compte que les familles nombreuses sont toujours, en général, frappées plus lourdement par les contributions indirectes. Avant tout prélévement, on doit d'une manière ou d'une autre, corriger cette différence.

LES DEUX TYPES D'IMPÔT À BUT SPÉCIAL DE CARACTÈRE ÉGALITARISTE

Après avoir fait ces observations préliminaires, nous pouvons aborder le sujet de notre étude. Et la première question qui se présente est de savoir, ce qu'on entend par un impôt à but égalitaire.

Evidemment on a affaire à un impôt égalitaire, si, par la voie de l'impôt, on entend égaliser ce qui ne l'était pas avant son usage. Or, il importe de faire une distinction. Dans certains cas les niveaux initiaux sont bien différents l'un de l'autre, mais ils ne subissent pas de fluctuations. C'est par exemple le cas avec les impôts dont nous avons parlé ci-avant, à savoir les impôts sur les célibataires, les impôts sur les grands revenus, etc.

Comme le niveau auquel on pense de niveller n'est pas non plus sujet à changements, dans ce cas l'impôt égalitaire lui aussi peut rester stable. Dans des cas pareils nous parlerons d'un *impôt à but égalitaire statique*.

En revanche il existe des cas, où les grandeurs initiales varient continuellement. Dans ces cas, comme le niveau auquel on cherche à niveller, est toujours invariable, le complément doit varier avec les mouvements de la grandeur initiale. C'est par exemple le cas avec les impôts qui doivent parer aux mouvements ondulatoires de la conjoncture. S'il s'agissait de tels impôts, nous aimerions parler d'un *impôt à but égalitaire dynamique*.

L'IMPÔT À BUT ÉGALITAIRE STATIQUE

En cas d'inégalité statique, on peut recourir à trois méthodes pour atteindre un niveau égal, à savoir: élever au niveau le plus haut, ramener au niveau le plus bas ou enfin arrêter à un niveau quelconque entre les deux extrêmes.

Bien que la fixation du niveau où s'opérera l'égalisation soit de très grande importance pour appliquer la justice de façon conséquente,

ce sujet a été jusqu'ici très peu étudié. Dans le cas que nous venons de signaler relatif à la position de la grande famille devant l'impôt, on a égalisé plutôt au plus haut niveau possible. Mais en général on a adopté, sans avoir beaucoup réfléchi sur les développements de la théorie, le nivellement par le bas. C'est le cas pour les abattements pour les familles nombreuses, la progression du taux, le minimum vital, etc.: ici on a adopté un cas „normal" pour frapper de l'impôt de plus en plus lourdement les cas, qui se trouvent dans une position plus avantageuse.

Ce nivellement se comprend sous l'angle d'une théorie d'un Etat atomique et dont la conséquence logique mène forcément l'Etat à comparer les fortunes individuelles les unes aux autres. Mais de nos jours où nous vivons l'Etat faustien, si admirablement décrit par Jean Marchal, beaucoup de prévisions, qui étaient d'abord laissées au sujet, font partie de la tâche de l'Etat. Par surcroît il a dû s'occuper d'affaires, qui appartenaient jadis au domaine de l'initiative privée. Avec ces décalages dans l'ordre économique, la question de la recherche d'un niveau maximum s'ajoute à celle de l'étude d'un niveau minimum.

Si par exemple l'Etat était disposé à encourager l'épargne, c'est un problème de niveau maximum puisqu'il s'agit de rassembler autant que possible les moyens liquides. Alors il aurait le choix entre deux possibilités. Premièrement il pourrait ériger un barrage contre le gaspillage social, c'est-à-dire contre la dépense qui ne laisse pas de surplus utile à la société.

Ce barrage serait le plus facile à effectuer par un impôt prohibitif sur le gaspillage individuel, car le gaspillage individuel est en même temps gaspillage social. Seulement pour cela il faudrait fixer le moment à partir duquel une dépense privée acceptable, devient une dépense intolérable. Et cela n'est pas si facile qu'il paraît et ne peut être déterminé que d'une façon assez grossière. Car la loi, qui devrait indiquer ces limites, ne peut avoir en vue que les *groupes* sociaux. Traduit en langage économique, cela signifie, que la loi — ou ce qui revient au même, l'Etat — ne peut pas se servir de l'échelle des besoins individuels, qui tient compte de la catégorie et en même temps de l'intensité des besoins: il doit se contenter d'estimations objectives.

Là réside un autre danger de gaspillage social, cette fois du côté de l'Etat. A cause des différences entre les méthodes d'estimation, il n'est point certain que l'usage fait par l'Etat des biens, qu'il emprunte au moyen de ses prélèvements à l'individu, soit réellement l'usage le plus économique.

Il est vrai, que les méthodes de la statistique moderne ont énormément contribué à une amélioration des estimations des besoins collectifs. Mais la différence entre l'estimation psychologique et non-psychologique n'en reste pas moins. Et voilà pourquoi les attaques de l'industrie privée

se dirigent de préférence contre ce point, qui est, en effet, le talon d'Achille de la structure économique de l'Etat-providence.

Toutefois, dans la pratique de la fiscalité, on pourrait se tirer de difficulté par l'admission de la présomption „de jure” suivante: le contribuable, disposant d'un certain revenu, qui ne peut prouver qu'il économise assez au gré du fisc, fait des dépenses qui sont exagérées. Alors il est assez facile d'ériger le barrage (par exemple en haussant le taux de l'impôt sur le revenu) contre ce gaspillage que la loi présume.

D'autre part, l'encouragement à l'épargne qui est un problème de recherche de niveau maximum, pourrait être effectué par des *moyens* inhérents à la recherche du niveau minimum. C'est le cas dès qu'il s'agit de diminuer et même d'éliminer les résistances qui pourraient se dresser sur la voie qui conduit l'afflux des moyens liquides vers un abri sûr et tranquille, pour l'amener à l'investissement désiré.

Empruntons un exemple à la législation fiscale néerlandaise et prenons un célibataire qui est désireux d'augmenter son revenu de $f\ 1000,-$ par an pour des buts d'épargne. S'il gagnait $f\ 8000,-$ par an, il devrait payer, selon l'échelle nouvelle (1948) de l'impôt sur le revenu, $f\ 2440,-$; s'il gagnait $f\ 9000,-$, l'impôt serait $f\ 2954,-$. Donc, pour l'accroissement de $f\ 1000,-$ il payerait $f\ 514,-$ soit $51.4\ \%$. Si notre citoyen épargnait le reste de son revenu supplémentaire, $f\ 486,-$, à un taux d'intérêt de $3\ \%$, cette économie lui rapporterait $f\ 14,58$, moins $51.4\ \%$ d'impôt sur le revenu ad $f\ 7,49 = f\ 7,09$. Ce montant capitalisé à $3\ \%$, représente une valeur de capital réelle de $f\ 236,3$ ou $23.63\ \%$ du revenu supplémentaire.

Il va sans dire, que si l'assujetti était disposé à faire des économies sur la base d'intérêt composé, la valeur réelle de capital de cette dernière épargne serait $23.63\ \%$ de $f\ 236,3 = f\ 55,84$ ou seulement $5.9\ \%$ de son revenu supplémentaire.

L'exemple que nous venons de donner n'est nullement excessif. Si le célibataire disposait d'un revenu initial de $f\ 11.000,-$ au lieu d'un de $f\ 8000,-$, l'échelle de l'impôt serait $57.9\ \%$ de l'accroissement de $f\ 1000,-$ et il tomberait sous le coup de l'impôt sur le patrimoine par dessus le marché. Dans ce cas les $f\ 1000,-$ supplémentaires de son revenu ne représenteraient qu'une valeur réelle de capital de $f\ 147,6$, ou de $14.76\ \%$ de $f\ 147,6 = f\ 21,79$, donc $2.18\ \%$ de son revenu supplémentaire, dans le cas où il épargnerait à un taux d'intérêt composé.

Par contre, dans le cas d'une famille nombreuse ou d'un revenu considérablement plus faible, les rapports entre le revenu-extra et sa valeur réelle de capital deviendraient naturellement plus favorables.

En tout cas on voit clairement par notre exemple que les prescriptions de la législation fiscale néerlandaise sont propres à faire tendre les économies nationales vers un minimum alors que le but devrait être de les conduire vers un maximum.

Les mesures qu'il faudrait prendre pour la correction de cette tendance, néfaste à l'épargne, sont d'ailleurs simples: l'impôt sur le revenu devrait exempter tout revenu économisé. Alors des $f\ 1000,-$ épargnés on pourrait tirer une rente de $f\ 30,-$ (le taux d'intérêt présumé à 3 %). L'individu que nous avons présenté ci-dessus, disposerait dans ce cas d'une valeur réelle de $f\ 486,-$. Les $f\ 1000,-$ excédentaires économisés sur la base d'un intérêt composé, pourrait même avoir une valeur réelle de capital de $f\ 1000,-$ dans le cas le plus favorable: la rente restant entièrement intacte, la capitalisation s'effectuerait simplement selon la formule $\frac{100}{3} \times f\ 30,-$.

Il est superflu de remarquer, que dans ce dernier cas les économies sont devenues infiniment plus attrayantes pour le contribuable. En même temps il est démontré, combien il est important d'étudier les problèmes-maxima à côté de problèmes-minima.

Ajoutons, pour éviter tout malentendu, que dans l'exemple que nous venons de donner, toutes les possibilités de la législation fiscale néerlandaise n'ont pas été épuisées. Il est possible, en effet, de faire des économies dans une certaine extension, sans être imposé, au cas où l'on prendrait une rente viagère.

Le nivellement vers le minimum dans un impôt général sur le revenu, bien qu'il ait l'air d'être équitable, ne l'est souvent pas en vérité. En particulier les taux à pente rapide peuvent frapper très lourdement; or ils sont devenus habituels de nos jours pour suivre l'amoindrissement rapide au dépens du contribuable de l'utilité marginale de l'argent gagné, à partir d'une certaine somme.

De ce fait la classe moyenne occupe dans le système sociale une place peu enviable. Dépassant en revenu les salaires d'ouvriers, le profit moyen des participants de la classe moyenne est assujéti à une progression déjà assez rigide de l'impôt sur le revenu.

Mais, en imposant de la sorte les contribuables de la classe moyenne, on perd de vue que leur capacité contributive effective n'est pas aussi grande que ne l'indique le montant de leur revenu. Car, abstraction faite de ce que le revenu dans la classe moyenne n'est point stable — dépendant qu'il est des résultats de leurs efforts — la classe des ouvriers jouit des bénéfices, qui n'entrent pas dans les avantages de la classe moyenne.

Il en ressort, que le nivellement vers le minimum, appliqué le plus souvent dans un impôt général sur le revenu, pour cette catégorie de contribuables fait défaut. Ici l'Etat pourrait avoir recours à une méthode, dont nous avons fait mention plus haut: le nivellement quelque part à un niveau entre le plus haut et le plus bas. En d'autres termes la

fiscalité ne devrait pas prendre comme minimum de l'impôt le montant que gagne l'ouvrier moyen, mais celui que gagne le participant ordinaire de la classe moyenne. C'est le système appliqué avant la guerre par l'„income-tax" anglais.

Seulement l'effet n'en serait autre, que de hausser le minimum du prélèvement. Et ce n'est que si l'on pouvait atteindre dans les revenus des ouvriers tous les avantages qui leur rendent la position plus solide (par exemple des loyers réduits, des repas gratuits dans les usines) que ne le paraît de leur argent gagné, qu'un tel système serait sans préjudice pour le produit de l'impôt.

Il en ressort, qu'un système, qui pourrait discriminer d'une façon ou d'une autre l'origine du revenu, serait à préférer pour arriver à une solution plus satisfaisante. Or, un système de cédules est parfaitement approprié à ce but et semblerait donc le plus indiqué. Cependant, les facteurs inchiffrables qui déterminent si fréquemment la vraie position économique de l'individu, restent même à l'aide de ce système sans considération.

Il faudrait donc trouver le moyen de calculer dans le montant du revenu fixé (en argent et en nature) les conditions de la vie du contribuable. Bien sûr cela n'est pas très simple, mais ce n'est point impossible dans une certaine mesure: ceci est prouvé par la législation fiscale néerlandaise destinée à résorber la monnaie excédentaire d'après-guerre. On y trouve plusieurs prescriptions, qui ont pour but de subordonner la loi fiscale à la justice. Par exemple, dans la loi sur le prélèvement unique sur l'accroissement du capital on trouve un abattement supplémentaire d'une certaine somme pour celui qui n'est pas sûr d'une pension de retraite qui soit en rapport avec le revenu qu'il tire de son travail.

Evidemment le montant est arbitraire, mais l'idée est là: l'idée de faire entrer dans le revenu imposable ces facteurs qui ne s'expriment pas directement en chiffres.

On trouve également dans la loi sur le prélèvement unique sur le capital un article donnant des facilités d'impôt à celui qui — au delà de 40 ans — ne sera probablement pas en mesure de travailler pendant les trois années à venir à cause de déficiences du corps ou de l'esprit. Ce sont des prescriptions semblables, qui pourraient contribuer au nivellement équitable.

Dans ce cas le rôle de l'abattement pour les enfants devrait certainement aussi être sérieusement et soigneusement réconsidéré. Techniquement il est certainement possible de l'adapter beaucoup plus qu'il ne l'était en général jusqu'ici, à la condition sociale effective du contribuable.

On pourrait par exemple synchroniser les classes sociales et les tranches de l'assiette; distinguer aussi entre les régions habitées (campagne ou ville) et entre les âges des enfants. Ainsi on pourrait tenir compte du fait, que le plus souvent un enfant d'un milieu d'ouvrier

rapporte (dans une certaine catégorie et à partir d'un certain âge) au lieu de coûter.

C'est une banalité de dire, que dans la fiscalité ce ne sont pas seulement les effets voulus qu'il faut compter, mais également les répercussions qui en sont la suite. Pourtant, avec l'impôt à destination spéciale, cette banalité devient une maxime fiscale valable. Car dans ce cas ces répercussions peuvent atteindre une telle importance, que le but unique envisagé en est dédoublé.

Prenons comme exemple l'impôt sur les „super-dividendes” qu'on connaît aux Pays-Bas. Introduit en temps de guerre, cet impôt pourrait servir comme type d'un impôt à destination spéciale de caractère égalitariste: il devait originellement niveller les dividendes à 6 %. L'effet secondaire, c'est-à-dire la répercussion de cet impôt était de contrarier la pression inflationniste, qui devrait se produire dans un monde dépourvu de biens des distributions de dividendes.

Au retour des conditions normales de concurrence, ces effets, il est vrai, sont restés. Mais alors un effet nouveau s'est produit. En empêchant, ou, tout au moins en diminuant la possibilité de distribuer de forts dividendes aux sociétés qui en avaient amplement les moyens et la volonté, l'impôt rabaisait l'attraction des dites sociétés. Celles-ci en ont éprouvé un préjudice: étant classées parmi les sociétés les plus recherchées à la bourse, elles se trouvaient dans l'impossibilité de se procurer les moyens nécessaires, à des conditions favorables.

Donc, nous nous trouvons assurément à nouveau devant un effet égalitariste de l'impôt sur les „super-dividendes”, mais absolument involontaire cette fois-ci. Et les conséquences pour certaines industries importantes en ont été telles, que le Ministre des Finances a dû promettre à la Chambre des Députés un assouplissement de l'application de cet impôt.

Un impôt qui pourrait être susceptible d'appliquer un nivellement désiré c'est l'impôt sur le luxe.

Dans le système fiscal de la plupart des états modernes on a introduit cet impôt sous une forme quelconque. Pourtant cette façon d'imposer est connue dès les temps les plus reculés. Et les impôts perçus au moyen des signes extérieurs — comme par exemple la contribution française des portes et fenêtres — n'étaient en principe rien qu'une imposition sur un luxe présumé par la loi ⁶⁾. Cela s'explique par le désir

⁶⁾ Le raisonnement par lequel certains auteurs anglais et en particulier Horsely défendent l'impôt des portes et fenêtres appuie nettement sur la nature du prélèvement sur le luxe. La partie la plus pauvre de la population, disaient-ils, vit dans de petites

des autorités révolutionnaires, d'établir un régime d'égalité, conçu dès la Déclaration de 1789. Cette ancienne méthode de frapper le luxe peut même trouver son fondement théorique dans la doctrine moderne de la valeur économique, bien que d'une façon pas tout à fait satisfaisante.

Un individu, disposant de plus d'unités économiques qu'un autre, est toujours en mesure de prolonger la satisfaction de ses besoins économiques jusqu'à un degré d'intensité plus faible dans l'échelle d'une catégorie, que le second. Ce dernier devrait se contenter d'aborder seulement les catégories de ses besoins. En d'autres termes, le premier individu jouit d'un surplus de valeur économique, d'un luxe.

Or, du point de vue de l'impôt égalitariste, il serait équitable d'enlever ce surplus au premier individu. Et c'est ce que faisait au fond le vieil impôt d'après les signes extérieurs. La contribution des portes et fenêtres par exemple prélevait ainsi si l'on profitait de plus d'ouvertures que celles qui étaient jugées nécessaires par la loi.

Bien entendu ce raisonnement n'a aucune signification si l'on ne présume pas un „*homo economicus*”, qui fait toujours dans les mêmes circonstances les mêmes évaluations et les mêmes choix. Et voilà la faiblesse de la théorie développée jusqu'ici. Il est donc très important de développer une doctrine du luxe, qui satisfait sous toutes les conditions: une tâche très difficile en effet. Nous nous contentons de faire une énumération de ces quatre éléments, qui semblent se contrarier sur certains points:

1. Le luxe appartient à la catégorie subjective. Ce n'est apparemment pas le genre de biens, qui décide sur le caractère de luxe. Une automobile par exemple peut dans certaines circonstances satisfaire le besoin de luxe, dans d'autres elle est appropriée au service d'un commis-voyageur. Et n'oublions pas, qu'un habit est attribut en même temps du luxe le plus exclusif et de la nécessité la plus professionnelle. C'est donc l'individu, qui, faisant l'usage de son stock de biens de satisfaction, décide de son caractère de luxe ou non. Et il est évident qu'il n'est jamais question du luxe, dès que le sujet fait un usage productif de ses moyens.

2. Le luxe est une valeur différentielle, c'est-à-dire qu'il reste comme grandeur, dès qu'une autre grandeur (l'usage non-luxueux) en est soustraite. Plus il reste après cette soustraction, plus le luxe est grand.

3. La somme soustraite n'est nullement une grandeur fixe. Au contraire elle est absolument dépendante des conditions de la vie dans lesquelles se trouve le sujet économique. Le temps, la mode et l'âge de

maisons, ayant rarement plus de fenêtres que le minimum indispensable; d'autre part, les nobles et les personnes de distinction vivent dans des bâtiments grands et spacieux pourvus de nombreuses fenêtres dont beaucoup sont peut-être plus somptueuses qu'utiles. (Voir Jèze, Cours de Finances Publiques 1935/1936 page 211).

l'individu jouent un rôle important. Une automobile, il y a quarante ans, témoignait d'un luxe incroyable, tandis que de nos jours en Amérique tout ouvrier en possède une.

4. Le luxe est un phénomène social. Il résulte toujours d'une comparaison des biens de satisfaction dont dispose un individu avec ceux dont un autre dispose. Cet élément est peut-être le plus important de tous, parce qu'on peut en déduire que, si la société ou certains groupes de la population ont besoin de normes de luxe, ce sont eux qui les fixeront. Or, lorsqu'il s'agit d'un *impôt* sur le luxe, la société sera personnifiée par un ministre des finances.

Dans les pays dictatoriaux la notion de l'Etat peut être substituée à celle de la société. Alors c'est le service, qu'un bien peut rendre à l'Etat, qui est le déterminant principal pour son caractère par rapport au luxe. Ainsi s'explique par exemple que dans ces pays, où l'on éprouve le besoin de s'adresser au public, la radio n'est pas considérée comme objet de luxe. Par contre dans la plupart des démocraties, où l'on a pris l'habitude de considérer le besoin individuel comme base de comparaison, les postes T. S. F. sont frappés par un *impôt* sur le luxe.

Epuiser ici le problème de l'imposition sur le luxe dépasserait sensiblement le cadre de cet article. Pourtant il importe, de faire quelques remarques et tout d'abord à l'égard de la méthode de prélèvement qu'on pourrait appliquer.

La pratique de la fiscalité nous montre, que le plus souvent on met en pratique une méthode, où l'impôt est prélevé sur un objet après son déplacement dans le système économique; donc après que l'objet que le législateur fiscal se propose de frapper, a passé du producteur au grossiste ou du grossiste au détaillant. Ce faisant, quelque stade que l'on choisisse dans le processus économique, c'est toujours un prélèvement sur les moyens de consommation qu'on pratique. Par contre on pourrait recourir à une imposition sur la possession d'objets de luxe, c'est-à-dire à un *impôt* sur le patrimoine.

Les avantages apparents d'un *impôt* sur le luxe selon le type d'impôt sur les moyens de consommation sont à attribuer grandement à la supériorité des impôts dits „indirects” sur les impôts „directs” du point de vue perception et contrôle. Tout *impôt* indirect étant perçu à l'occasion de l'événement et du moment jugé opportun par la loi pour le prélèvement (production, vente, consommation, importation, etc.) l'objet imposable ne peut manquer de passer sous l'oeil du fonctionnaire chargé de la perception. En même temps, comme l'impôt est calculé généralement dans le prix de l'objet imposable, le paiement de l'impôt ne présente pas de difficultés.

Par contre s'il est déjà difficile de rechercher les objets de luxe dans les ménages, il y a souvent de grandes difficultés pour l'estimation de

la valeur de l'objet de luxe, car un impôt sur le patrimoine est construit le plus souvent comme prélèvement personnel.

Du point de vue culturel il est utile de faire des exemptions pour les objets de luxe, qui sont en même temps objets d'art. Mais il est clair, que ce point de vue n'a rien à voir avec la méthode de prélèvement que l'on veut pratiquer, les deux méthodes étant susceptibles de prévoir les abattements désirés.

Nous avons défini plus haut le luxe comme une grandeur différentielle, résultant de la défalcation d'une grandeur donnée. Or, la pratique fiscale procède souvent précisément à l'inverse. Elle déclare le luxe d'une certaine possession ou d'une certaine transaction, indiquant en même temps la nature de non-luxe de certaines variétés du même genre. Par exemple la loi indiquerait la nature de luxe de la radio en frappant la vente des appareils et des pièces détachées. Mais, comme ces pièces détachées peuvent également servir à des buts producteurs, la loi fait une énumération de toute une série de pièces détachées qui sont exemptes de l'impôt. Voilà combien un impôt indirect peut être arbitraire du point de vue justice: ce n'est pas l'emploi réel mais l'emploi potentiel qui décide ici du caractère de luxe. Evidemment, sous ce rapport l'impôt sur le patrimoine, où l'on peut soigneusement examiner le caractère réel de la possession, est préférable.

Après avoir considéré tous ces facteurs de l'impôt sur le luxe, il reste toujours à étudier la question de savoir, si la mesure envisagée peut vraiment produire l'effet égalitariste recherché. On pourrait faire ici la remarque générale, qu'en principe l'impôt sous forme de prélèvement sur les moyens de consommation ne peut que péniblement contribuer au nivellement désiré. Pour le riche, disposant de moyens abondants, un tel impôt ne l'empêcherait absolument pas de se procurer à son gré les objets imposés. En revanche le pauvre, qui pourrait se procurer parfois et avec peine un objet de luxe, se verrait probablement après l'imposition dans l'impossibilité de continuer à s'en servir. Donc l'impôt sur le luxe sous forme d'un prélèvement indirect, au lieu de niveller les différences de fortune, les aggrave.

C'est un argument de plus pour démontrer la supériorité d'un impôt sur le luxe sous forme d'un prélèvement sur le patrimoine, non seulement du point de vue éthique pur, mais également du résultat pratique. Car sous cette dernière forme on pourrait frapper si lourdement la possession des objets de luxe, qu'elle diminuerait en effet sensiblement.

Ensuite ce sont des facteurs purement économiques qui décideront de l'efficacité d'un impôt sur le luxe, notamment la possibilité d'une translation du prélèvement. Evidemment si l'assujetti réussit à transférer le fardeau que la fiscalité lui impose en conséquence de son luxe, l'effet égalitariste est perdu.

Jusqu'ici nous avons traité l'impôt sur le luxe uniquement du point

de vue du principe et de la théorie. Mais l'ordre des choses établi avec précaution est menacé d'une perturbation cruelle, dès qu'un ministre des finances, ayant besoin de ressources se charge de la chose. Alors il n'est point imaginaire de penser, que les principes éthiques seront abandonnés pour être remplacés par les principes utilitaristes. Et sous ce rapport la productivité et la sûreté de l'impôt jouent le rôle principal. C'est ainsi, que trop souvent dans la fiscalité on impose nombre de choses luxueuses en apparence mais non en vérité. C'est de là aussi, qu'on invente des sophismes, parfois ingénieux, pour démontrer le caractère luxueux de certaines choses et les corrections nécessaires après les expériences faites.

ON THE POSSIBILITIES AND THE LIMITATIONS OF THE TAX WITH A SPECIAL DESTINATION

SUMMARY

In an article published in this periodical last year we demonstrated that the tax with a special destination is a complex phenomenon, comprising both the tax with an egalitarian purpose and that with a directive purpose.

It is of importance, in our days, now that taxation with additional fiscal objectives is applied on an increasing scale, to study this type of tax more closely. In the present article the tax with an egalitarian purpose is studied. Needless to say that in doing this we do not give our opinion on the desirability of this type of tax as such.

It is a matter of common knowledge that it was Adolph Wagner who first formulated the requirement of distributive justice with respect to taxation. But after this leader of German finance the world has seen how his theories have been put into practice by quite a number of statesmen who had not the faintest notion of the science of public finance. They repeated the word of their illustrious predecessor without worrying about its meaning. Thus, a judgement of a normative character became a statement of a definite nature: science became politics. Thus, the measures more and more tending to relieve large families and to spare small incomes and charge large ones, have for a long time been the main issue in the struggle between the various political parties.

Naturally, the use, or even the abuse, by politics of the principle contained in the economic judgement has not rendered it incorrect. But since, for the realization of its objectives, politics has to be content with the observable facts, without analysing the scientific bases of its decisions, and because in democratic countries a financial principle always has to pass through the filter of the political parties, such an

application may have consequences that were absolutely unforeseeable when the initial proposition was formulated.

Therefore, when studying the causes and effects of the taxes that we have in mind, it is necessary to do all we can to prevent arguments of a political nature from disturbing economic and ethical reasoning.

It should also be borne in mind that fiscal justice is not something independent, but that, on the contrary, it forms part of social justice. In the days when Adolph Wagner put forward his theory, social justice was an almost unheard-of concept. Today, on the other hand, it is in everybody's mouth, although the investigation into its philosophical meaning has made only little progress. Moreover, each political party has taken possession of part of this social justice for its own purposes. It seems to be overlooked that in this way fiscal justice is wholly or partly doubled and that justice carried to an extreme may lead to glaring injustice. It is true that it is not always the tax law that compels the subject to part with funds to ensure social justice. But since it is always the law with its means of coercion that controls the transfer of goods from the property of the one individual, and determines the modalities of this transfer, it is always the whole that, from the point of view of distributive justice, should be considered.

Thus, the fundamental question arises to what extent it is ethically justifiable to favour large families above small ones. Concessions to large families must certainly not be accepted as a matter of course. From the purely logical point of view, one would even have to say that the favouring of large families above small ones is not permissible unless the categorical imperative existed of procreating a maximum number of children irrespective of conditions — even if economic conditions should not allow of it.

Such problems, however, are infinitely complicated, because, in addition to the purely logical answer to the questions, a religious and a humanistic standpoint must be taken into account.

For instance, large sectors of the population, especially religious ones, are of opinion, that the number of births must not be controlled by unnatural means. The practical consequence of this religious-ethical principle — especially among the less educated — will be the same as if the categorical imperative of unlimited procreation existed. Even from the necessity of continence from moral considerations these religious groups can derive some form of concession to large families.

Other groups, dissenting from this religious principle, are, however, quite as convinced as the former that the State has to accept the right to live for all the individuals living in its territory. Both groups interpret the „right to live” as a right to a decent living, which, of course, reasoning purely logically, is not the same.

Now the right to a decent living is an ethical maxim with a strongly

economic bias. For, the „decent” living, at whatever value this may be fixed in concreto, is not fictitious; it is the resultant of want and supply. In other words, it is quite possible that, if a citizen with a certain number of children does not lead a decent existence, this would be different if he had fewer or no children to provide for.

If, furthermore, the view is taken that children are a pleasure and a privilege, this leads to the conclusion that the individual can only enjoy this privilege to the extent that his resources allow of. From this point of view, State aid to large families would promote the tendency to live beyond one's means.

However this may be, if it has for some reason been decided to grant aid to large families, fiscal justice „strictu sensu” will consider that the taxpaying capacity of the individual with a large number of children is smaller than that of the individual with a smaller number of children. In view of this consideration it will, for instance, allow a higher rebate for children.

On the other hand, fiscal justice which realizes that it is a part of social justice, cannot take things as simple as all that. It should consider in the first place if the taxpaying capacity of the head of a family with a large number of children is actually smaller than that of the head of a family with a smaller number of children, if the former receives an extra allowance per child above his wages. And this fiscal justice will only be prepared to grant a further concession to large families by means of an increased tax relief for children, if it is an incontestable fact that the levelling effect of social measures alone was inadequate.

Fiscal justice which realizes that it is a part of social justice will also consider that, if the smaller taxpaying capacity is the reason why the head of the large family should be supported, this support should end as soon as the income has reached a certain level.

Continued support by means of social measures, also with a high income, will be considered by this kind of fiscal justice as an increase in taxpaying capacity, which will have to be taxed at a higher rate.

However, favouring of the large family above the small one both by social and by fiscal measures, irrespective of the size of the income, is no longer a matter of fiscal justice, but takes place to achieve certain political objectives.

Next, fiscal justice realizing that it is a part of social justice has to face questions of secondary importance. Thus, it will consider the possibility of granting the aid universally to the citizens. Here the problem is how to find means to grant the aid to large families not only of the salaried classes but also to all sorts of self-employed persons.

If this is not possible, it should consider the necessity of removing the injustices which it caused consciously by the payment of allowances only to some of the groups of the population that live under the same

economic conditions, ignoring the others, by manipulating the rates of taxation. For, a tax law prescribing a levy without making a correction in such a case, sanctions the injustices.

In the case of the allowances that we have in mind the correction might be effected, for instance, by the exclusive relief of those who received no allowance — or, what is simpler in practice — by allowing no tax relief for children of salaried people who received children's allowance.

In considering all these points, the fiscal justice which realizes that it is a part of social justice should of course also make allowance for the fact that, generally speaking, large families always pay a larger proportion of indirect taxes and that somehow this difference will have to be levelled before the levy is applied.

The two types of tax with a special purpose with an egalitarian character

What should be understood by a tax with an egalitarian purpose? Evidently, we are dealing with such a tax when the object in view is to equalize by means of taxation what was still unequal before the tax was levied.

It is of importance, however, to make a distinction. In some cases the initial levels, it is true, are different from each other, but they undergo no changes. This is the case, for instance, with the taxation of bachelors, large families, etc. Since the level that is aimed at does not fluctuate either, the tax with an egalitarian purpose itself may remain stable. In such cases we shall speak of a *tax with a static egalitarian purpose*.

There are also cases where the initial quantities vary continuously. In these cases, since the level aimed at is again constant, the complement has to vary with the movements of the initial quantity. This is the case, for example, with taxes intended to counteract the recurrent waves of the business cycle. If such taxes are meant we shall use the designation *tax with a dynamic egalitarian purpose*.

The tax with a static egalitarian purpose

In the case of a static inequality, there are three methods to come to one level, viz. levelling to the highest level, to the lowest level or to a level somewhere between the extremes.

In the case referred to just now, relating to large families, the highest level has purposefully been aimed at. But as a rule they have levelled down, without paying too much attention to the progress of science. This has been the case, for instance, with respect to the relief for large families, progression, the living wage, etc. Here a „normal“ case has been fixed, in order to tax more favourable cases at an increasing rate.

It is demonstrated how especially the middle classes experience the drawbacks of this method and how this can be remedied.

Next, by means of the Dutch tax on superdividends, it is shown that in the case of a tax with a special purpose the secondary effects of the tax can be so important that the real purpose falls into the background.

A tax suited to effect a nivelling wanted, is the luxury-tax. In most modern states this tax has been introduced in some form or another. This type of tax, however, dates from the oldest times. Also the old tax according to external signs, such as the French „contribution des portes et fenêtres” was in principle nothing but a tax on luxury which the law supposed to be present.

Science has so far only found an unsatisfactory explanation of the tax on luxuries. The reason is that the concept of „luxury” has no sufficiently sharp definition in economics. It is very important, therefore, to develop a doctrine of luxury meeting all the requirements: a very difficult task indeed!

Some important characteristics of luxury are then mentioned, from which it appears that „luxury” is decreed autonomously by certain groups of the population. In countries with an authoritarian government the State can be put in the place of the groups of the population. If luxury is to be *taxed* this task is taken over by the Minister of Finance.

The advantages and disadvantages of the tax on the consumption of luxuries and the tax on the possession of luxuries are studied from the point of view of fiscal justice. The order of things indicated can be totally upset, however, when a Minister of Finance who needs money makes use of the luxury tax. In that case it is quite conceivable that the ethical principles are thrown overboard and are replaced by utilitarian principles.

L'ACCROISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE PHÉNOMÈNE DE GUERRE OU PHÉNOMÈNE CAPITALISTE ?

PAR Dr B. J. F. STEINMETZ

Les faits et les chiffres

La loi financière le moins contestée et le plus universellement acceptée est sans doute celle de l'accroissement continu des dépenses publiques.

Toutefois ce n'est pas une vraie loi scientifique dans ce sens, qu'elle ne se prête à aucune exception. L'accroissement des dépenses publiques correspond à celui de la population et du revenu social, à l'extension et l'intensification de l'ingérence de l'état, à la tension de plus en plus angoissante des relations internationales et à nombre d'autres facteurs, qui tout en étant d'une fatalité quasi-irrésistible ont leurs racines exclusivement dans le domaine des faits et non pas dans celui de la pensée.

L'on pourrait très bien s'imaginer, que la population n'augmente pas, que le revenu social aussi bien que l'état de la vie restent au même niveau, que l'esprit guerrier des peuples commencera à disparaître graduellement dans ces suppositions-là qu'est ce qui en reste-t-il de la loi dite de l'accroissement perpétuel des dépenses publiques ?

Les trois angles d'un triangle comptent ensemble 180 degrés dans ce triste vingtième siècle, dont vous et moi, mon lecteur, nous sommes témoins, exactement comme c'était le cas dans le temps d'Euclide.

La loi de l'accroissement des dépenses publiques au contraire est une loi actuelle, l'augmentation fantastique des dites dépenses à partir de 1914 est même d'une actualité rigoureuse.

Existe-t-il une loi de l'accroissement de la dette publique qui correspond plus ou moins à celle de l'accroissement des dépenses publiques, sinon quant à son caractère du moins quant à ses causes ?

Cette question pourrait être formulée très bien ou même mieux d'une autre façon.

La société contemporaine est — et cela depuis un siècle et demi au moins — une société capitaliste. Inutile de dire, que cette qualification est loin d'être simple, elle est lourde de conséquences et suscite tout

un ensemble de facteurs, dont dépendent et la vie sociale et l'organisation économique de notre temps, dans toutes les multiples ramifications, qu'elles revêtent.

Une loi financière actuelle, dans la signification que nous venons de donner à ce terme est donc par rigueur et par définition même une loi capitaliste.

Donc il faut se demander, si et à quel point l'accroissement des dettes publiques, qui surtout après la dernière guerre mondiale a pris des proportions presque apocalyptiques, doit être considéré comme un phénomène capitaliste ou bien comme un phénomène d'un tout autre ordre.

Le professeur Ratchford (Duke University U.S.A.) observe ce qui suit dans son article lucide et intéressant intitulé „The economics of public debts”. *Openbare Financien* 1948, p. 299 e.s.

„Probably most people would accept the statement, that to day a capitalistic economy is a credit economy. Despite the difference in the two points of view, the two statements necessarily mean the same thing.

Whether or not a large volume of debt is inherent in or essential to modern capitalism, the capitalistic nations of to day seem inevitably to accumulate large debts.”

Toutefois cette thèse d'après laquelle l'accroissement des dettes publiques de presque toutes les nations serait un phénomène capitaliste, le professeur Ratchford la pose, il ne la prouve point.

Son article s'occupe seulement des conséquences économiques que l'existence d'une large dette nationale emporte, mais n'en approfondit pas les causes.

L'aurait-il fait, son auteur aurait certainement conclu, que l'accroissement de la dette publique comme phénomène général ou presque général n'est point du tout un phénomène capitaliste — qu'il est causé par des facteurs, qui n'ont rien à faire avec le capitalisme comme tel.

Il se peut très bien, que dans une société capitaliste la dette publique diminue légèrement au lieu de croître, cela surtout quand on la compare avec le revenu social et l'exprime dans une fraction de celui-ci.

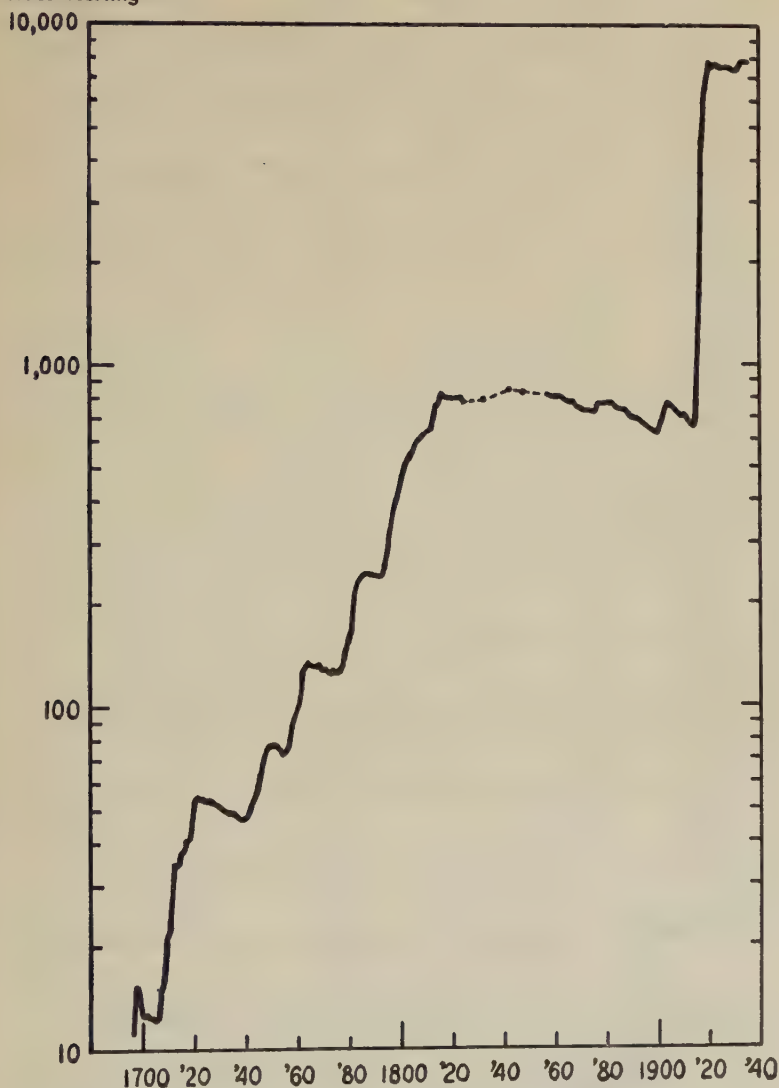
La dette publique de l'Angleterre par exemple n'a pas sensiblement changé au cours du 19^{ième} siècle, toutefois nonobstant un abaissement important du niveau des prix depuis la fin des guerres Napoléoniennes, elle emportait un fardeau de plus en plus diminuant, à mesure que — surtout après 1850 — le revenu social s'amplifiait.

La coexistence d'une dette publique, qui n'augmente pas ou même diminue légèrement avec un revenu social plus élevé constitue évidemment une importance essentiellement décroissante de la dette publique comme facteur économique.

Or c'est la possibilité d'une telle coexistence, que nous nous proposons de prouver dans les pages qui suivent.

Il est clair, que pour fournir cette preuve, qui d'ailleurs sera donnée non pas par des reflexions abstraites, mais par les faits et par les chiffres,

Millions de
lires sterling

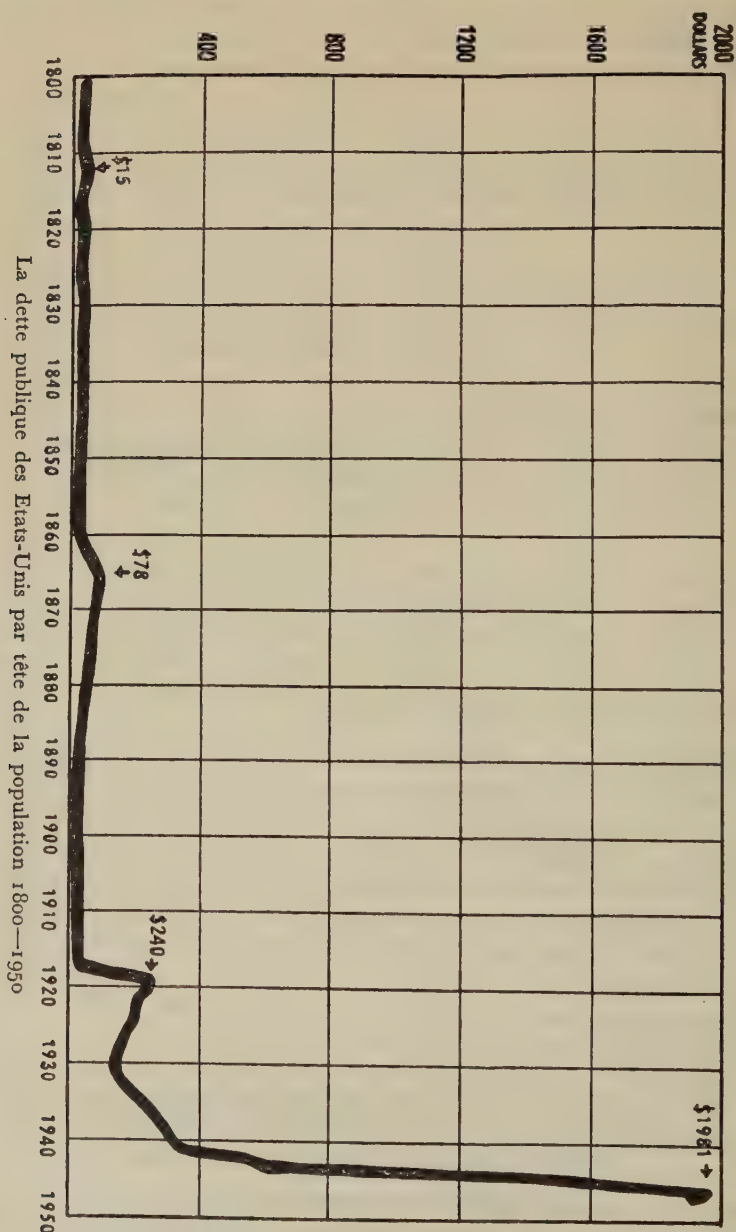


La dette publique de l'Angleterre 1700—1940

il suffira à démontrer, qu'au cours d'une période assez longue la dette publique de quelques nations importantes est restée plus ou moins au même niveau.

Cependant nous ne considérerons pas notre tâche comme accomplie,

qu'après avoir complété cette preuve négative par une recherche positive.

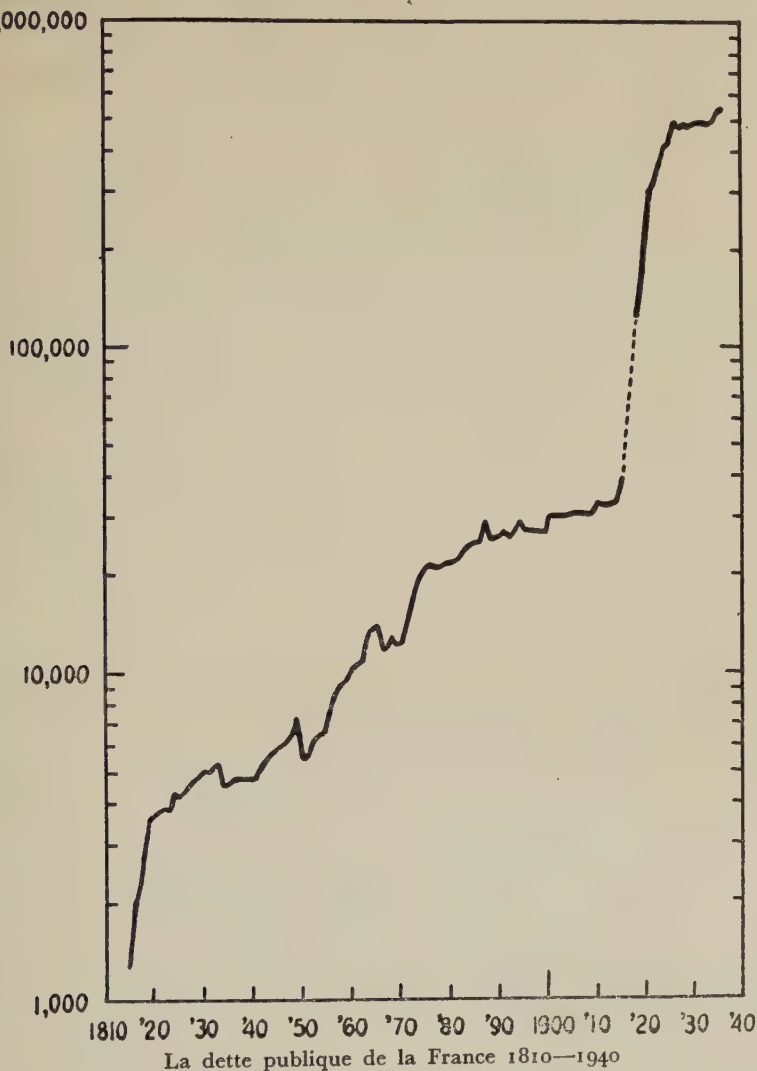


Nous ne nous contenterons pas à démontrer, que l'accroissement démesuré de la dette publique depuis 1914 n'a rien à faire avec le

système capitaliste comme tel, il s'impose d'en désigner les causes vraies et réelles.

Elles sont trois en nombre.

Millions de
francs



La dette publique de la France 1810—1940

D'abord la guerre, la guerre et encore la guerre.

En second lieu déséquilibre de l'économie nationale en conséquence non pas tant de la guerre elle-même, que du fait qu'il n'y a pas question d'un amortissement sérieux de la dette non couverte, qui résulte de la guerre,

En troisième lieu — ce qui est encore le pire de tout — déséquilibre des esprits, qui même a abouti à un certain „system in madness”.

C'est spécialement la signification de la guerre comme cause directe de l'agrandissement de la dette publique, que nous nous proposons d'approfondir, quant à ses deux autres causes nous nous bornerons dans cet article à quelques observations provisoires.

Les trois graphiques imprimées ci-dessus représentent successivement le développement de la dette publique

1. de l'Angleterre depuis 1700
2. des Etats-Unis depuis 1800 (par tête de la population)
3. de la France depuis 1810.

L'accroissement des dettes publiques phénomène capitaliste?

Il n'en est rien !

N'abordons pas la question, si le 18ième siècle était capitaliste oui ou non. En tout cas la période 1815—1914 était beaucoup plus capitaliste que la période précédente.

Puis il n'y a aucun doute, que l'Amérique était déjà au cours du 19ième siècle et au commencement du vingtième siècle beaucoup plus capitaliste que la France.

Donc si l'accroissement des dettes publiques était phénomène capitaliste pur et simple:

1. la dette publique serait augmentée beaucoup plus vite pendant le 19ième qu'au cours du 18ième siècle;
2. la dette publique américaine serait augmentée beaucoup plus vite que la dette publique française.

Or comme nous le voyons c'est tout à fait le contraire !

La dette anglaise après avoir monté très vite dans la période de 1700 jusqu'à 1815 reste de 1814 jusqu'à 1914 au même niveau.

Les Etats-Unis se trouvaient après les cinq grandes guerres de leur histoire — independence war, guerre avec l'Angleterre (1812), civil war, première et deuxième guerre mondiale — chaque fois en face d'une dette publique qui était naturellement beaucoup plus élevée que celle au commencement . . . mais ils se sont efforcés toujours jusqu'ici, même après la guerre de 1914 à la réduire aussi vite que possible à moyen d'un amortissement héroïque. Qu'est-ce qu'ils feront dans l'avenir prochain?

Le développement de la dette publique française montre quelques particularités, qu'il nous faut envisager spécialement.

Alvin Hansen, l'économiste bien connu de l'Harvard University observe à bon droit dans son „Fiscal policy and business cycles” (New York 1941) que celle-ci était à la fin des guerres Napoléoniennes relativement petite en comparaison avec la dette publique de l'Angleterre.

Et il ajoute dans une note, que Napoléon quoiqu'en se trouvant perpétuellement en face de graves difficultés financières s'opposait toujours au financement des dépenses de la guerre à moyen d'emprunts.

C'est juste, mais ce n'est pas tout et comme explication c'est tout à fait insuffisant. Car Hansen, qui dans son pays est considéré comme un des plus grands économistes de son temps, ne possède manifestement en matière des finances publiques que de lumières assez modestes.

D'abord il ne faut pas oublier, que la France était dans ce temps-là à l'inverse de l'Angleterre une débitrice peu exacte et peu scrupuleuse.

Faisons seulement mention sous ce rapport de la banqueroute de deux tiers de l'an VI au sujet de laquelle Gaston Jèze observe dans son „Le remboursement des emprunts publics d'état” (Paris 1927).

„On ne peut pas considérer comme un procédé régulier d'amortissement de la Dette Publique, la grande opération de la Dette publique ordonnée par la loi du 9 vendémiaire an VI et connue dans l'histoire sous le nom de banqueroute de deux tiers, par laquelle on transformait une charge annuelle de près de 110 millions pour les arrérages des titres de rentes perpétuelles en une charge de 34 millions 615.000 francs.”

Il n'est pas étonnant qu'après de tels procédés un pays ne succombe pas sous le fardeau de sa dette publique !

Puis il ne faut pas perdre de vue, qu'il y avait et sous le consulat et sous l'empire une dette flottante considérable en formes diverses, ce qui contribuait à la réduction de la dette inscrite.

En fin de compte, comme Gaston Jèze l'expose, il existait „à côté de la dette inscrite et de la dette flottante une dette latente extérieure formidable, dont on ne vit l'importance qu'à la chute de l'empire ! En effet l'une des caractéristiques du système des recettes sous Bonaparte fut suivant l'usage de l'époque la levée de fortes contributions sur les pays occupés par les troupes françaises.

„Vous devez lever de fortes contributions sur les pays vénitiens,” écrivait-t-il à Brune le 16 pluviôse an IX, „parce que vous les évacuerez à la paix et que ce sera autant de ressources de moins pour nos ennemis.”

C'étaient les recettes extérieures.

Ces recettes extérieures ont permis à Napoléon de ne point émettre d'emprunts en perpétuel. Comme à raison de la guerre les dépenses excédaient de beaucoup les recettes normales intérieures, les recettes extérieures furent mises à la contribution.

Naturellement le jour de la défaite arrivé, les contributions sur l'étranger apparurent comme une dette de la France; on peut s'imaginer à quelles exagérations cela donna lieu de la part des puissances victorieuses.

Les traités de 1815 mirent à la charge de la France plus d'une indemnité de guerre de 700 millions de francs payable en 5 ans et des frais d'occupation militaire pendant 5 ans au maximum, le paiement des sommes pour fournitures, dégâts, réparations, indemnités etc. à des individus, communes ou établissements particuliers dans les pays retirés à la France en 1814 et 1815.

On évaluait en 1815 que ces réparations exigeraient au maximum 9 millions de rentes perpétuelles. Mais lorsque les réclamations furent présentées, elles formèrent un total formidable.

Le duc d'Anhalt Bernburg réclamait le paiement des reîtres fournis par un de ses aïeux à Henri IV. Somme toute on reclama à la France vaincue 600 millions de francs.

Une conférence aboutit à la contention du 25 avril 1816 d'après laquelle la France créerait 12.400.000 de rentes qui seraient réparties par les soins des gouvernements alliés entre leurs sujets réclamants plus 3 millions affectés spécialement à l'Angleterre, à titre particulier et 1 million réservé pour l'Espagne. Comme en 1815 on avait déjà affecté 9 millions de rente pour cette créance, cela faisait en tout une dette de 25 millions de rente pour les réclamations.

Voilà la dette latente de l'empire. Si Napoléon n'a pas recouru au crédit patent, il a pratiqué par le moyen des recettes extérieures des emprunts forcés à l'étranger, qu'il a fallu rembourser après la défaite".

Ceci explique, pourquoi dans la période de 1815 jusqu'à 1822—1823 la dette inscrite française monte énormément pour atteindre après un certain point de repos.

Dorénavant, c'est-à-dire jusqu'à 1914, la courbe qui représente le développement de la dette constituée de la France retiendra sa tendance ascendante, seulement la pente n'en est pas inquiétante.

Troubles intestins, guerre de Crimée, guerre de 1870, après celle-ci frictions nombreuses avec son voisin belliqueux, l'empire allemand, voilà sans doute les principaux facteurs, qui pourront expliquer, pourquoi la dette française pendant cette période ne cesse pas de croître au lieu de rester comme la dette britannique au même niveau.

Le développement de la dette publique allemande dans la même période était déterminé non pas tant par la guerre que par l'esprit guerrier de cette nation.

Donnons-en les chiffres ci-dessous.

Millions de Marks			
1870	487	1900	2421
1875	120	1905	3327
1880	388	1910	5014
1885	587	1915	16.955
1890	1242	1920	184.864

Il va sans dire, que ces chiffres seraient beaucoup moins favorables, si les guerres de 1866 et 1870 auraient été perdues par l'Allemagne au lieu d'être gagnées!

D'autre part la dette constituée de l'Allemagne aurait été beaucoup moins élevée, si le tribut de la guerre imposé à la France après la victoire de 1870 n'aurait pas été versé partiellement en or, qui ensuite restait

soigneusement enfermé dans la fameuse „Kriegsturm” de Spandau.

A la fin, si licet parva componere magnis, quelques observations au sujet de l'histoire de la dette des Pays-Bas.

La dette des Provinces Unies a continuellement augmenté dès le commencement de la guerre contre l'Espagne jusqu'à 1798 l'année dans laquelle la République Batave fut fondée.

Dans cette époque elle s'élevait à plus de 600 millions de florins. Pendant la période de 1798 à 1815 elle montait en sautant; en conséquence du tiersissement, qui fut décrété par Napoléon, la rente fut diminuée de deux tiers.

Le tiersissement fut abrogé par Guillaume I, mais la dette constituée et inscrite fut divisée en dette dite réelle et dette ajournée. La dernière était destinée — une destination, qui pour la plus grande partie n'était jamais réalisée — à être transmise annuellement en dette réelle par moyen de tirage par sort.

Passons sous silence la période de 1815 jusqu'à 1840, qui par diverses raisons était assez turbulente et relatons seulement que de 1844 jusqu'à 1914, donc pendant une période de 70 ans, la dette est restée à peu près au même niveau et a même un peu diminué.

Il est vrai, que la caisse du Royaume a été amplement nourrie de 1830 jusqu'à 1870 par les dites soldes favorables provenant des Indes orientales, mais d'autre part de larges sommes ont été destinées à la construction de chemins de fer, tâche qui par le cours des événements incombait à l'état et non pas à l'initiative particulière.

Il est presque superflu d'ajouter — puisque c'est universellement connu — que notre pays héberge un peuple fort paisible et qui dans ce temps-là jouissait avec délice des bénéfices de la „pax Britannica”, par lequel le 19ième siècle et le commencement du vingtième siècle étaient caractérisés.

Heureuse, trop heureuse époque, comparable seulement à la „aurea aetas” du temps d'Auguste, imperator Romanus. Quel nouvel Horace chantera ses éloges?

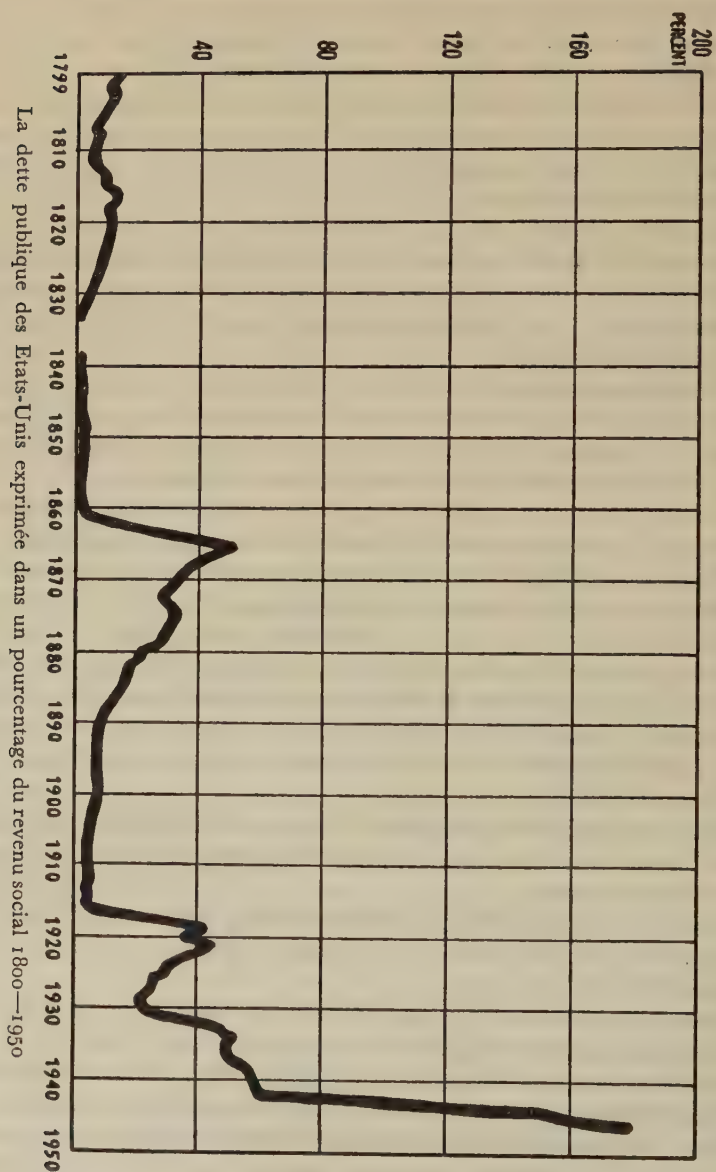
Période de capitalisme et d'expansion capitaliste sans doute, mais aussi période de paix, d'une paix longue et durable, du moins relativement durable.

Dans cette période la loi actuelle de l'accroissement perpétuel des dépenses publiques se fait sentir, mais la dette publique, en tout cas celle des nations paisibles ne monte pas ou même diminue légèrement.

Nous élucidons cette thèse encore par une graphique, qui représente la dette des Etats-Unis exprimée dans un pourcentage du revenu social.

Il s'ensuit de l'exposé, que nous venons de donner dans les pages précédentes, que dans la société capitaliste il existe une remarquable antithèse entre les dépenses publiques et la dette publique, celles-là destinées à monter continuellement tandis que la dernière autant que

l'état de paix persiste pourra très bien rester au même niveau ou même diminuer légèrement.



Pour expliquer cette antithèse il faut introduire dans notre raisonnement un élément nouveau, celui de l'équilibre financier.

L'idée de l'équilibre financier exige impérativement que dans une société capitaliste c.à.d. dynamique, l'état pour rester à la hauteur de sa tâche étende perpétuellement ses occupations et en conséquence de cela ses dépenses, mais aussi, qu'il ne le fasse pas sans en même temps amplifier les recettes destinées à les couvrir exception faite des dépenses d'investissement.

Donc c'est en vertu même de ce principe d'équilibre financier, que les dépenses publiques doivent continuellement monter tandis que la dette publique, c.à.d. la dette publique non couverte reste au même niveau.

Bien considéré l'accroissement de la dette publique qui se fait sentir pendant la guerre et en conséquence directe du déséquilibre qui en résulte, est un phénomène assez simple. Mais c'est tout autrement pour son accroissement après la guerre et qui d'après nous en est toutefois la conséquence indirecte.

La dette américaine par exemple diminuait dans la période 1920 avec environ 8 milliards de dollars, puis dans la période 1930—1940 il y avait une augmentation de 22 milliards, ce qui emportait, que la dette publique était au commencement de la deuxième guerre beaucoup plus élevée qu'à la fin de la guerre 1914—1918.

Or cette augmentation de la dette publique était d'une part une question de nécessité, tandis que de l'autre elle était expressément voulue sinon préconisée.

Quoique dans la pratique ces deux éléments l'un de contrainte, l'autre d'une toute autre politique financière s'entremêlent, il est d'urgence de les distinguer en théorie.

Et nous répétons ce que nous venons de dire: déséquilibre de l'économie nationale, déséquilibre des esprits.

L'idéologie de la New deal est inspirée par des théories, qui ont été défendues par des auteurs illustres comme Keynes, Hansen, Kahn e.t.q. Toutefois nous sommes d'avis, que ces nouvelles idées, qui d'un point de vue purement financier sont tout à fait inacceptables, pèchent encore par le côté économique.

Quoi qu'il en soit nous nous proposons de traiter de ce double déséquilibre, qui a causé que la dette publique a considérablement monté dans la période si courte de 1930—1940, dans deux articles consécutifs qui y seront spécialement et séparément consacrés.

IS THE GROWTH OF THE PUBLIC DEBT A WAR PHENOMENON OR A CAPITALISTIC PHENOMENON?

SUMMARY

Our time witnesses two financial phenomena, which are both of them of the greatest importance: 1. continual and enormous growth of *State expenditures*, 2. enormous growth of *State debts*.

The growth of State expenditures is so universally spread and so persistent, that e.g. in French financial literature is spoken of the law of continually growing State expenditure. It is clear however that the said growth has a purely capitalistic character. A capitalistic society is essentially a dynamical society, in such a society the state to master its duties and its functions has to extend continually its field of action and in consequence thereof its expenses.

It may be questioned whether the growth of State debts is in the same sense a capitalistic phenomenon.

Ratchford (Duke University U.S.A.) answers the question in the affirmative.

He writes (Openbare Financiën 1948): „Probably most people would accept the statement, that to day a capitalistic economy is a credit economy. Despite the difference in the two points of view, the two statements necessarily mean the same thing.

Whether or not a large debt is inherent in or essential to modern capitalism, the capitalistic nations of to day seem inevitably to accumulate debts.”

However a deeper investigation elucidated by facts and ciphers teaches, that the growth of State debts quite otherwise than the growth of State expenditures has nothing at all to do with the essence of capitalism but is wholly a war phenomenon.

If the growth of State debts was a sequel of capitalism it could not be explained, that during the 19th and 20th centuries up to the outbreak of world war I the debts of Great-Britain, the United States and the Netherlands for example remain stationary or diminish slightly after a period of continual growth from 1700 till the end of the Napoleonic wars.

Notwithstanding capitalism was less developed in France and in Germany than in the United States there is a certain growth of French and German State debts during the 19th and in the beginning of the 20th century, which can only be explained by war or warlike tendencies.

A distinction has to be made between growth of debt during and as a direct consequence and the same as an indirect consequence of war.

The period of “unbalanced Statebudgets” (1930—1940) has in most countries but especially in the United States lead to an enormous

growth of State indebtedness. But the author considers this unbalancing (or unbalancedness) of budgets as the inevitable consequence of a partially economical partially social and spiritual disequilibrium which in its turn is caused by the first world war and was only to be avoided if the growth of State debts resulting from this war had been wiped out by a capital levy at once.

From the foregoing it ensues that a remarkable antithesis exists between the growth of *State expenditures* and the growth of *State debts*, the first a capitalistic, the second a war or a warlike phenomenon. It is anew the idea of equilibrium by which this antithesis can be explained.

The state in a capitalistic society has to expand its activities and its expenditures without which it will loose its general as well as its financial equilibrium, but in the same time its receipts have to be augmented with exception only of selfliquidating expenses destined to the formation of productive assets.

Growth of dead weight debt is from this point of view nothing otherwise than loss of financial equilibrium. This loss of financial equilibrium has as experience proves the most dangerous and miserable consequences.

After having treated the growth of State debts as a direct war phenomenon the author will consecrate two subsequent articles to the economical, social and spiritual disequilibrium caused by world war I that has inaugurated the period of unbalanced budgets 1930—1940 by which in an aera of peace and in no apparent relation with any war State debts in many countries have grown enormously.

In his third and last article the author will criticize at length the ideas which underly the „new deal policy” and especially the doctrines of „full employment” and „compensatory finance”.

BOOK REVIEW/CRITIQUES

Ursula K. Hicks: Public Finance. (The Cambridge Economic Handbooks.) London (Nisbet & Co.) and Cambridge (University Press), 1948, 392 pages. Price: 10/6.

Dans une étude intitulée „Types nationaux de sciences des Finances” parue dans le deuxième volume de cette Revue, j’exprimai l’avis que la théorie financière typiquement britannique serait caractérisée surtout par son rapport intime avec la théorie économique générale. Le livre récent de Mrs. *U. Hicks* qui forme le sujet de ce compte rendu ne représente pas une exception à la règle. Il est vrai que l’auteur s’adonne aussi à l’examen de problèmes relatifs à l’administration et à la comptabilité financières; mais au contraire de l’appréhension exprimée dans la „Préface”, du moins le lecteur non anglais ne sera guère disposé à avancer l’idée que le livre est „inordinately concerned” avec les problèmes mentionnés — bien au contraire, il considérera un tel procédé pour un avantage du livre de Mrs. *Hicks* en comparaison avec la majorité des Traités de Science des Finances britanniques.

Il en est autrement pour un deuxième trait du livre, à savoir le fait qu’il néglige trop l’évolution des institutions et théories financières en dehors de la Grande Bretagne. Cette attitude, bien habituelle chez la plupart des auteurs anglo-saxons, ne peut avoir que des effets regrettables; elle aboutit en effet entre autres à ce que les étudiants britanniques ne prennent pas connaissance des progrès réalisés dernièrement par des auteurs français et hollandais dans le domaine de la comptabilité publique, que les savants anglo-américains ne profitent pas des excellentes études théoriques d’auteurs italiens sur la pression fiscale, la classification des impôts etc., ou qu’aux Etats-Unis, ce n’est qu’au cours de la dernière guerre qu’on „découvrit” que la méthode de l’imposition des salaires qu’on se proposait d’appliquer existait déjà depuis vingt ans en Allemagne. Ces exemples que l’on pourrait encore multiplier prouvent, à mon avis, qu’aujourd’hui moins que jamais, la Science des Finances ne saurait nourrir l’idéal d’une „splendid isolation”.

Pourtant, cette objection n’est pas avancée pour mettre en doute la grande valeur du livre de Mrs. *Hicks*, livre qui représente en effet

une excellente introduction à l'examen des aspects économiques des phénomènes financiers contemporains. Il se compose de trois parties dont la première traite les „comptes publics”, la deuxième la théorie de l'impôt et la troisième „les finances publiques dans l'économie nationale”.

Après une esquisse de l'importance du „*State as employer and producer*”, l'auteur examine *la nature des dépenses publiques*. En partant des „trois devoirs du souverain” signalés par *A. Smith*, *Mrs. Hicks* montre d'une part, que les dépenses pour la défense nationale sont celles qui influencent le plus le niveau de l'activité économique (p. 19 et s.) et d'autre part, que les dépenses économiques et surtout celles à buts sociaux s'accroissent sans cesse, à tel point qu'en temps normaux, „social expenditure has . . . absorbed by far the largest share of British public outlay” (p. 26). Par ailleurs, l'auteur souligne avec raison le fait que les dépenses sociales sont devenues avec le temps plus importantes „as a provision of incomes than as a provision of services” (p. 29). Quant au service de la dette publique, il est considéré comme constituant une dépense sui generis et *Mrs. Hicks* croit même plus logique de traiter les dites dépenses comme une sorte de revenu public négatif.

Dans un chapitre intitulé „*The making of financial policy*” (p. 35 et s.), on trouve une description pas très détaillée mais fort claire et instructive du *mécanisme budgétaire en Angleterre*; ici aussi bien que dans d'autres parties du livre, l'auteur tient à relever la grande importance que possède de nos jours pour l'économie nationale une gestion rationnelle des finances publiques et l'on n'ignore pas que c'est surtout en Grande Bretagne que depuis la dernière guerre, la „Treasury” joue en effet, ainsi que le désire *Mrs. Hicks*, „a very important part in planning” (p. 42). Dans la suite (p. 52 et s.), *le contrôle des dépenses publiques* est examiné, examen qui se finit par une comparaison entre les pratiques anglaise et américaine. A ce point de vue, l'auteur croit que d'une part, aux Etats-Unis, „the prospects of successful plan carrying (are) very much worse” qu'en Angleterre (p. 70), tandis que d'autre part, le matériel américain sur l'activité économique est censé être relativement plus complet et au jour, de sorte qu'il forme „a more reliable basis for planning than is at present available in Britain” (p. 74). Il s'agit là d'une contradiction seulement apparente, car en raison de la lourdeur du mécanisme parlementaire américain et des divergences de vue souvent existant entre le Président et le Congrès, le matériel de planification le plus parfait ne saurait garantir la mise en application prompte des mesures nécessaires; la dernière preuve en a été livrée par les événements de l'année passée.

Le cinquième chapitre du livre (p. 76 et s.) s'adonne à une esquisse du *revenu public britannique*, suivie de ce que l'auteur nomme „international comparisons of tax structure”, et de quelques mots sur „other sources

of revenue". Il est regrettable que la dite *comparaison des structures de systèmes fiscaux* se borne à deux pays, à savoir la Grande Bretagne et les Etats-Unis, et que l'auteur laisse de côté les importants problèmes théoriques soulevés généralement par la question des comparaisons internationales des charges fiscales. Par ailleurs, notons que d'après Mrs. Hicks (p. 87), les contributions aux assurances sociales à payer par les salariés sont à considérer comme un impôt (sc. „a poll tax") parce qu'elles accusent un caractère de contrainte („compulsory nature"). Voilà une idée qui me paraît erronée; car tout en admettant que le facteur de contrainte forme un des éléments essentiels de l'impôt moderne, je crois que ce facteur, commun à des prestations bien différentes, doit être complété par d'autres, tel que notamment l'absence du droit à une contre-prestation, si l'on entend arriver à la connaissance de la nature et des caractéristiques de l'impôt. Or, en vue du „genuine insurance element" qui se trouve justement dans la contribution des employés, il est certain que l'on ne peut pas la considérer comme un impôt.

Un chapitre des plus intéressants et précieux c'est celui traitant du „balance sheet of the public sector" (p. 97 et s.), complété de plusieurs points de vue par les remarques sur „The future of public accounting" (p. 368 et s.) qui se trouvent à la fin du livre. Ici, il s'agit d'un sujet qui n'existait pas dans les Manuels des Finances Publiques publiés avant la dernière guerre. En effet, comme l'observe Mrs. Hicks avec raison (p. 386), en 1939, l'idée seule d'un plan compréhensif destiné à assurer un état de „plein emploi" aurait paru „chimérique", mais dès lors, l'Angleterre, avec ses „White papers", a changé de direction à ce propos. L'auteur s'adonne à une très utile analyse des divers documents financiers actuellement disponibles ainsi que des méthodes de comptabilité et fait des propositions de réforme fort remarquables. Ces propositions se réfèrent surtout à la forme de présentation des „public accounts" et aux méthodes appropriées aux divers secteurs de l'économie publique contemporaine, mais elles considèrent aussi les modifications nécessaires pour adapter les procédés de contrôle parlementaire aux conditions et exigences actuelles. De toutes ces explications, il résulte ouvertement ou tacitement que l'auteur est un partisan convaincu des méthodes de planification modernes dont elle croit qu'elles donneront des résultats plus satisfaisants du point de vue social et économique que ceux découlant d'une économie tout à fait libre.

Dans la deuxième partie de son livre, Mrs. Hicks commence par étudier brièvement les aspects politiques et économiques de „Art of Public Finance" (p. 115 et s.); notons cependant que de fait, l'auteur est intéressé presque exclusivement aux buts et résultats économiques des mesures fiscales. En concordance avec l'opinion prévalant à ce propos

dans la plupart des pays avancés, Mrs. *Hicks* considère „the art of public finance” comme formant, à côté de certaines mesures de „contrôle direct” ainsi que d’un dirigisme monétaire, un des instruments les plus importants et efficaces de la politique économique de nos jours; tout en révélant les rapports réciproques entre ces trois catégories de mesures, l’auteur est même disposé à tenir la politique financière pour la méthode relativement la plus puissante (p. 127).

Dans la suite (p. 130 et s.), c’est la question des „tax ideals” qui est étudiée d’une manière fort explicite mais bornée aux institutions britanniques. L’auteur montre comment au cours d’une longue période d’évolution, la politique fiscale a abouti en Angleterre à édifier un système d’impôts productif et élastique mais répondant en même temps aussi aux conceptions modernes de la justice sociale.

Les chapitres suivants traitent — après quelques remarques sur „the method of tax analysis” — les problèmes d’incidence, la nature et les effets économiques des principales sortes d’impôt, la théorie des impôts locaux ainsi qu’enfin „the incidence of British taxation and expenditure”.

En parlant du problème de la *classification des impôts* (p. 151 et s.), Mrs. *Hicks* s’attaque d’abord à la distinction entre impôts directs et impôts indirects. L’auteur rejette avec raison la conception populaire qui se base sur des critères administratifs, pour recommander comme „fundamental economic distinction” celle entre les impôts sur le revenu d’une part, et les impôts sur les dépenses („outlay”) d’autre part. Cette distinction est par la suite complétée par l’opposition d’impôts partiels et d’impôts généraux. Pourtant, à mon avis, une telle classification n’est pas assez détaillée et approfondie pour permettre la construction d’un véritable système d’impôts théorique où chaque forme d’impôt trouve sa place bien définie, c’est-à-dire d’un système qui révèle les traits communs des diverses contributions fiscales d’une part, les traits distinctifs de chaque impôt d’autre part. Je me borne ici à mentionner l’exemple de l’impôt sur la fortune, assigné par l’auteur au même groupe que l’impôt sur le revenu. Or, sans vouloir nier que ce premier impôt a aussi la fonction de servir à la discrimination fiscale des revenus, il en a encore une autre, qui consiste dans ce qu’il sert à frapper la capacité contributive se manifestant dans la propriété comme telle (d’où taxation même des éléments de la fortune non productifs de revenu). Par conséquent, il existe bien d’un côté une parenté entre l’impôt sur le revenu et celui sur la fortune, en tant que tous les deux accusent le même caractère général, subjectif etc., mais de l’autre côté, ils se distinguent d’après leur objet, leurs fonctions etc. Par ailleurs, il me semble utile de conserver l’ancienne distinction entre impôts „directs” et „indirects”, à condition de la baser sur un critère raisonnable. Comme tel critère se prête à mon avis la manière dont l’impôt entend atteindre

la capacité contributive; une sous-division des impôts ainsi distingués peut se faire ensuite selon qu'il s'agit d'impôts frappant les manifestations d'une capacité contributive personnelle-individuelle ou celles d'une capacité objective-générique.

Les explications concernant les *problèmes de l'incidence* accusent un intérêt particulier. Mrs. Hicks commence par faire une distinction entre ce qu'elle nomme „formal incidence” et „effective incidence” (p. 158), distinction dont la grande importance se révèle dans l'examen suivant des conditions d'incidence des diverses sortes d'impôt. Il me semble cependant que les quelques remarques consacrées à la dite distinction ne permettront pas au lecteur moyen de s'en faire une idée claire; en tout cas, j'avoue franchement que sans un recours à l'excellente étude de l'auteur sur „The Terminology of tax analysis” („Ec. Journ., LVI, 1946, p. 38 et s.), je n'aurais pas été en état de saisir le sens et toute la portée de la notion d'„effective incidence”. Abstraction faite de cela, il faut dire que l'analyse de l'incidence et généralement des effets économiques des impôts compte parmi les parties les mieux réussies du livre.

Les impôts particuliers qui sont étudiés le plus profondément sont l'impôt sur le revenu (p. 206 et s.), les impôts sur la fortune („capital levies” et „capital taxes”; p. 231 et s.) ainsi que les taxes locales (p. 256 et s.). Dans un espace relativement restreint, l'auteur aboutit à donner une esquisse claire et expressive du caractère et des effets des dits impôts, esquisse, il est vrai, qui traite presque exclusivement les institutions fiscales britanniques. Mentionnons à titre d'exemple que d'après Mrs. Hicks, l'impôt sur les successions est économiquement préférable à l'impôt sur le revenu, alors qu'un prélèvement sur le capital ne serait pas recommandable (p. 236), même pas — surtout dans les conditions actuellement régnant en Grande-Bretagne (p. 241) — si le rendement de ce prélèvement est destiné à un amortissement massif de la dette publique. Quant à un impôt nominal sur la fortune, l'auteur — tout en admettant qu'il serait désirable de pouvoir se servir d'un tel impôt dans l'intérêt d'une diminution des taux très élevés de la „Surtax” — croit que les difficultés pratiques auxquelles se heurte le procédé d'évaluation des éléments de fortune sont tellement grandes qu'il faudrait y renoncer; par ailleurs d'après Mrs. Hicks, la forme de discrimination fiscale en dedans de l'„Income Tax” serait plus simple que celle qui se sert de l'impôt sur la fortune. En vue des expériences faites depuis longtemps dans des pays tels que la Suisse, les Pays-Bas, l'Allemagne, les pays scandinaves etc., je ne crois pas que les difficultés d'évaluation avancées par l'auteur sont insurmontables; d'autre part, quoique l'institution britannique du „earned income credit” — accordé, comme on ne l'ignore pas, aux salariés aussi bien qu'aux entrepreneurs et aux professions libérales — soit „plus simple” que la perception d'un

impôt sur la fortune „complémentaire”, c'est justement par sa simplicité qu'elle est inférieure à ce dernier impôt. Après tout, Mrs. Hicks me semble exagérer les difficultés techniques d'un impôt sur la fortune et d'en sousestimer les avantages.

Un chapitre spécial et fort intéressant est consacré à l'examen de l'„*incidence of British taxation and expenditure*” (p. 281 et s.). Tout en signalant les imperfections statistiques et méthodologiques à la base de tels calculs, l'auteur s'adonne à une analyse détaillée du problème de la répartition des charges fiscales et elle complète l'examen de l'„incidence formelle” des impôts par celui de l'„incidence of redistributive expenditure” (p. 297 et s.), suivi de l'étude de l'„incidence effective” des impôts britanniques. De ces explications (basées largement sur les recherches de Barna) il résulte entre autres que déjà avant la dernière guerre, la politique financière anglaise arrivait à une redistribution très importante du revenu national, redistribution qui avait l'effet que pour les plus petits revenus (revenant à presque la moitié de la population), le „compte courant” avec le fisc se soldait par un bénéfice net, c'est-à-dire par un surplus des „divisible expenditure” par rapport à l'ensemble des impôts leur incombant. L'aggravation de l'impôt sur le revenu intervenue depuis 1939 en combinaison avec certains changements structurels des dépenses publiques a sans doute contribué à renforcer encore l'effet redistributif des finances britanniques. Cependant, il ne faut pas oublier que les taxes sur les consommations ont également atteint un niveau extrêmement élevé, et Mrs. Hicks signale avec raison les dangers et inconvénients qui résultent d'un tel état de choses. Malheureusement, un déplacement ultérieur du centre de gravité du système fiscal anglais vers l'impôt sur le revenu est rendu fort difficile par le fait que d'ores et déjà, les taux de ce dernier impôt engendrent des obstacles sérieux à l'„incentive”. Ce dernier facteur attire généralement toute l'attention nécessaire dans les explications de l'auteur.

La dernière partie du livre s'occupe de problèmes qui, il y a encore peu de temps, ne furent pas du tout étudiés dans un *Traité de Science des Finances* mais qui de nos jours, sont censés former le centre même d'études fiscales-budgétaires. Mrs. Hicks commence (p. 316 et s.) par examiner la question de „*Public finances and the level of activity*”. A ce propos, elle signale avec raison que „full employment” ne saurait former qu'un but intermédiaire d'une politique économique rationnelle, le but final devant consister dans l'accroissement résultant du „plein emploi”, du revenu national réel. Dans la suite, l'auteur montre comment, au cours des dernières quinze années, le fameux „Treasury View” sur l'équilibre budgétaire et les effets de travaux publics fit lentement place à des conceptions plus adéquates et comment, sous

l'influence d'idées keynesiennes, on arriva à voir dans une politique financière systématique un moyen d'aboutir au refoulement de l'inflation d'une part, à l'évitement de dépressions économiques, d'autre part. Tout en reconnaissant les progrès se manifestant dans le fameux „White Paper on Employment Policy” britannique de 1944, Mrs. Hicks croit (p. 325) que ce document est encore défectueux, parce qu'il se prononce contre un financement créditaire de dépenses publiques supplémentaires au cours d'un „slump” et qu'il néglige la nécessité d'un recours de l'Etat à des mesures susceptibles d'accroître la productivité de l'économie nationale.

Dans l'analyse remarquable des principes sur lesquels devrait se baser d'après l'auteur une politique financière conjoncturelle, c'est d'abord „l'attaque du côté de revenus publics” qui est examinée (p. 326 et s.). Mrs. Hicks avance que c'est notamment la variation des taxes sur les consommations et tout particulièrement celle de l'impôt sur le chiffre d'affaires qui importe pour le contrôle de la consommation; à côté d'une telle mesure, on pourrait se servir d'une adaptation à la situation conjoncturelle des contributions aux assurances sociales ainsi que de l'impôt sur le revenu. A mon avis, la „Purchase Tax” britannique, dans sa forme actuelle, est peu appropriée à la réalisation de l'effet voulu, sa portée étant relativement restreinte; d'autre part, des considérations économiques et sociales me semblent s'opposer à un élargissement du dit impôt, alors que l'„Income Tax” — dont l'auteur signale bien justement certaines particularités techniques qui actuellement restreignent sa faculté d'être employé comme instrument de la politique financière en question — pourrait sans trop de difficultés être transformé d'une manière qui la rendrait plus efficace à ce propos.

Quoiqu'il en soit — j'adhère parfaitement à l'idée de Mrs. Hicks à savoir que „an attack on the revenue side alone would be insufficiently powerful as an anticyclical policy” (p. 329), de même que j'approuve le point de vue de l'auteur quant aux dangers et inconvénients qui peuvent résulter d'un „unplanned, induced deficit”. Il s'ensuit qu'une politique financière systématique devra compléter l'„attaque du côté des revenus publics”, par une intervention dans le domaine des dépenses publiques (p. 330 et s.), ce qui implique la nécessité de choisir parmi le „deficit-finances outlay” les dépenses qui sont „most beneficial, both for anticyclical and for long run policies”. L'auteur s'adonne à un examen fort soigneux des diverses catégories de dépenses publiques et privées du point de vue de leur capacité d'être élargies ou comprimées d'après les exigences des conditions conjoncturelles; tout en signalant plusieurs possibilités existant à ce propos, elle arrive à la conclusion qu'il serait „considerably easier to plan and carry through a long-period programme of national improvement than it is to operate successfully an anticyclical programme” (p. 335).

Or, dans un chapitre fort digne d'attention (p. 337 et s.), Mrs. *Hicks* étudie les conditions techniques et politiques d'un „*planning public investment*”, en relevant avec raison la grande importance revenant à ce propos à l'intégration des travaux publics locaux dans un plan national et en insistant généralement sur les divers „strands out of which the fabric of policy for the public sector must be woven” (p. 348). Par ailleurs, il se comprend que le succès d'une planification des investissements publics dépend largement de méthodes adéquates de financement, et par conséquent, le chapitre suivant s'occupe des problèmes relatifs à „loan policy and public debt” (p. 351 et s.). Encore dans ce domaine, il existe des difficultés particulières pour les autorités locales de suivre une politique d'endettement rationnel et harmonisée avec celle de l'Etat; l'auteur avance donc — non sans certaines réserves — l'idée d'une *centralisation de la politique de crédit public* au moyen de la création d'un Conseil central responsable de toutes les opérations primaires destinées à financer des investissements publics.

A la fin du chapitre en question, Mrs. *Hicks* examine les effets du processus d'endettement (p. 356 et s.). Elle commence par avancer quelques remarques qui font preuve du „bon sens” si caractéristique pour la théorie et la politique financières britanniques, remarques qui réfutent l'idée que le déficit budgétaire est le seul remède efficace à toutes sortes de difficultés économiques et financières. D'autre part, elle admet que probablement, dans l'avenir prochain, la dette publique s'accroîtra pour la première fois dans l'histoire britannique en temps de paix aussi bien qu'en temps de guerre; car tout en admettant que „much is to be said for a policy which aims at repaying some at least of the new borrowing when conditions improve”, l'auteur est d'avis que la politique de „long-term investment” aboutira à une considérable expansion de la dette publique, d'autant plus que l'abandon de la règle de l'équilibre budgétaire annuel ainsi que la manière dont on gère les „public utilities” donnera également lieu à des déficits dus à des procédés peu légitimes. A ce propos aussi bien que par rapport aux dangers d'une „cheap money policy” et surtout d'émissions de papier monnaie, Mrs. *Hicks* avance des opinions qui représentent un heureux mélange d'idées progressives et d'un conservatisme pondéré conscient des inconvénients qui pourraient entre autres résulter d'un abandon de l'emploi traditionnel du taux d'intérêt pour une sélection rationnelle des investissements d'une part, pour le freinage d'un „inflationary over-investment”, d'autre part (p. 362).

C'est ce même jugement prudent qui s'exprime aussi dans les brèves remarques que l'auteur consacre à l'examen des effets d'un endettement croissant (p. 363 et s.). Mrs. *Hicks* est loin de négliger les dangers économiques et sociaux provenant de dettes publiques élevées. D'autre part, elle admet que pour l'Angleterre, ni des conversions ni des

amortissements pourraient aboutir dans les conditions existantes à une diminution sensible du total de la dette. Etant donné qu'elle n'approuve pas non plus l'issue qui consiste dans l'allègement du poids réel des dettes publiques par le recours à des mesures inflationnistes, et que l'essai de se procurer les sommes nécessaires pour l'amortissement par des voies non fiscales (profits d'entreprises publiques) ne lui semble pas trop promettant, il paraît qu'il ne reste qu'à escompter une augmentation du revenu national dans une mesure qui égale plus ou moins celle de l'augmentation des dettes publiques.

Me voilà à la fin de ce compte rendu de l'ouvrage de Mrs *Hicks*. Ainsi qu'il résulte des explications précédentes, ce livre n'est pas un „Traité” au sens des manuels financiers continentaux et américains, mais une introduction excellente aux principaux problèmes économiques de notre science. Il se sert d'une méthode qui combine d'une manière parfaite des considérations abstraites-déductives avec des explications concrètes et qui possède de telle sorte une grande valeur pédagogique. Par ailleurs, le fait que Mrs. *Hicks* ne s'est pas contentée de l'examen de questions financières „classiques” mais qu'elle étudie aussi celles qui, tout en n'étant nées que depuis la „Grande dépression” ou même au cours de la dernière guerre, forment de nos jours le centre de gravité de la théorie et politique financières — ce fait contribue à rendre son livre particulièrement intéressant et précieux. En somme, la „Public Finance” de Mrs. *Hicks*, quoique destinée en premier lieu à l'usage des étudiants, est digne d'être lue attentivement par tous ceux qui s'intéressent aux problèmes et faits financiers fondamentaux.

F. NEUMARK

L'Etat et la prospérité sociale. Nouveaux Principes de Finances Publiques. Par Angelos Angelopoulos. Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1949.

A travers les évolutions historiques qui, tour à tour, donnèrent la prépondérance au libéralisme et au socialisme dans la conception des fonctions de l'Etat, celle-ci était venue, dans l'entre-deux-guerres, à un conflit permanent et croissant entre les deux tendances prépondérantes.

Le système économique prédominant relevait encore généralement d'un capitalisme libéral mais, les idées avançant plus vite que les faits, la pensée économique acceptait de plus en plus volontiers l'idée de réformes économiques et sociales. Il faut constater d'ailleurs que le régime capitaliste lui-même subissait une crise profonde par la substitution du monopole à la concurrence qui formait son postulat premier.

Dans cette alternative, des auteurs de la qualité de John M. Keynes

cherchaient une conciliation entre le respect de la liberté individuelle et l'affirmation des devoirs de l'Etat dans l'élaboration d'une doctrine du plein emploi et de la répartition des revenus.

Entretiens, l'Etat, bousculé entre ces deux tendances politiques contradictoires, restait indécis devant les faits ou, quand il se résignait à agir, il le faisait avec hésitation en s'excusant de ses interventions.

Cependant, la deuxième guerre mondiale, en ébranlant jusque dans ses fondements l'équilibre économique et social des nations, aussi bien parmi les pays victorieux que parmi les peuples vaincus, allait, en suscitant de nouvelles tâches, imposer de nouveaux devoirs à l'Etat.

Bien des auteurs déjà se sont attachés à décrire cette situation et, selon leur tendance propre, les solutions qu'elle comporte: Pirou, Roepke, Robbins, Rueff, Damalas, Schumpeter, Robinson.

Le professeur Angelopoulos aborde une nouvelle fois la matière sous l'angle particulier de la gestion des finances publiques.

Le but de son ouvrage est de montrer que l'Etat est, de nos jours, en mesure d'assurer efficacement la prospérité sociale moyennant une politique rationnelle et coordonnée dans les domaines économiques, financiers et sociaux.

Sa position est celle d'un auteur acquis à la planification de l'économie conçue dans un esprit démocratique.

Le but de l'Etat? Assurer la prospérité sociale, c'est-à-dire satisfaire les besoins sociaux, assurer le développement économique du pays par le maintien du plein emploi et l'accroissement fondamental du revenu national, procéder à la redistribution du revenu national dans un sens tel qu'il assure le relèvement général du niveau de vie.

Son principe directeur? La recherche constante de l'utilité sociale maximum.

Pour ce, point n'est besoin que l'économie publique absorbe l'économie privée. Le fonctionnement de celle-ci va à mi-chemin du bien commun, mais il importe que l'Etat complète son oeuvre quand elle est impuissante, et la corrige lorsqu'elle erre.

Pour réaliser avec une pleine efficience ces objectifs, l'Etat doit avoir le contrôle de l'ensemble de l'économie et disposer d'une organisation centralisée adéquate.

Ce sont ces conceptions que le Professeur Angelopoulos transporte dans l'étude du revenu national qui, en définitive, forme, en même temps que la matière de l'intervention publique, l'expression comptable de son action.

Il étudie le revenu national dans sa formation, dans sa répartition et dans sa dépense, l'ensemble formant les trois aspects sous lesquels l'Etat doit le gérer.

L'intervention publique agit sur trois plans: celui de la conjoncture vis-à-vis du cycle économique, celui de la structure fondamentale et

permanente de l'économie et celui de la répartition sociale des revenus. Et d'examiner, à chacun de ces points de vue, les ressources que mettent les finances publiques à la disposition d'une politique d'épanouissement de l'économie nationale.

Faut-il les évoquer?

Au point de vue conjoncturel: la politique budgétaire et fiscale, la politique des travaux publics, la politique de l'épargne, la consigne de l'Etat étant de stimuler, par les unes et les autres, les dépenses privées et de provoquer des dépenses publiques pour assurer la seule chose qui importe: l'augmentation ou tout au moins la stabilisation de la dépense totale du pays.

Au point de vue structurel: c'est tout le problème de l'investissement qui est évoqué et la nécessité des plans d'investissement de longue durée qui est affirmée.

Au point de vue social enfin: le Professeur Angelopoulos examine le phénomène de l'augmentation constante des dépenses sociales et de leur incidence, aussi bien sur la redistribution du revenu que sur le secteur des finances publiques.

De l'ensemble de ces prémisses, se dégage une synthèse de la politique financière dont le budget national, expression financière du plan économique de l'Etat et de sa réalisation, forme le point culminant.

Les budgets nationaux, tels qu'ils sont dressés par la Grande-Bretagne, par les Pays-Bas et par les Etats-Unis, constituent des précédents que le Professeur Angelopoulos propose en exemple aux autres pays.

En bref, l'ouvrage du Professeur Angelopoulos constitue un inventaire des réalisations les plus contemporaines de l'intervention publique, appuyé par une doctrine largement avertie des problèmes économiques.

S'il faut émettre une réserve, une seule, c'est que, aussi séduisantes pour l'esprit que soient les propositions qu'il émet, aussi décevantes ont été jusqu'à présent les réalités, de l'intervention publique.

Le spectacle du monde est celui de pays qui avaient donné leur foi à une organisation progressive de la société, sous l'égide des plans élaborés par l'Etat, mais qui, déçus par quelques années d'expérience, reviennent aujourd'hui à un réalisme économique qui pourrait être moins prétentieux dans ses objectifs mais peut-être plus humain dans ses moyens.

Pour accéder au niveau de perfection auquel le Professeur Angelopoulos entend porter l'action de l'Etat, il faudra que celui-ci ait largement amélioré, avec la qualité des hommes, les méthodes d'intervention de ses institutions.

Conclusion décevante? Non point, elle peut former le départ d'une réforme interne de l'Etat.

MAURICE MASOIN

REVIEW OF PERIODICALS
ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES
TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Continued from number 3, volume 1949, page 280 and following.
Suite du numéro 3, année 1949, page 280 et suiv. de ce périodique.

I. Periodicals devoted to the science of public finance or taxation.

Périodiques consacrés à l'étude des sciences financières ou de l'imposition.

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES
(Paris)

Tome XLI, no. 2, XLII^e Année, Avril-Mai-Juin 1949

F. NEUMARK, Les buts de l'impôt dans la théorie et dans la pratique contemporaine.

G. VEDEL, La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire.

J. G. MÉRIGOT, Éléments d'une théorie de la parafiscalité.

P. COULBOIS, Les instituts publics de crédit.

B. MARIACHER, La participation des banques suisses au financement des dépenses publiques.

H. KRIER, Chronique financière française: Le rétablissement de l'équilibre en 1948—1949.

BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL
DOCUMENTATION (Amsterdam)

Vol. III, 1949, numbers 4-5

JEFFEREY E. HODGINS, The Australian Pay-Roll Tax. Israël Income Tax Proposals.

ROBERT PLAISANTOT and JEAN BARBEY, La convention franco-américaine relative aux doubles impositions et à l'assistance fiscale.

K. G. A. SANDSTRÖM, The convention between Sweden and Switzerland for the avoidance of double taxation of income and property.

MITCHELL B. CARROLL, Income tax convention between the United States and Denmark.

MAANDBLAD VOOR FINANCIËN (Batavia)

2e Jaargang, Juni 1949

Mr J. L. H. VOSSENAAR, Verdragen ter voorkoming van dubbele belasting.

Mr W. H. J. ELIAS, Zilvergeld-perikelen in Bali en Lombok.

Mr H. OPPENOORTH, Het inter-Europees betalingsverkeer.

Juli 1949

Mr J. L. H. VOSSENAAR, Verdragen ter voorkoming van dubbele belasting, II.

Mr W. H. J. ELIAS, Begrotingshervorming in Engeland.

STATISTIQUES ET ÉTUDES FINANCIÈRES (Paris)

1949, no. 2. Supplément Finances comparées.

Le traité d'union douanière entre la France et d'Italie, du 26 mars 1949.

Etats-Unis:

Le message budgétaire pour 1949—1950.

Le rapport économique pour 1948.

Grande-Bretagne:

L'exposé du budget de 1948—1949.

Le revenu national et les dépenses du Royaume-Uni de 1946 à 1948.

U. R. S. S.:

L'exposé du budget pour 1949.

Juin 1949, no. 6

Évolution de la masse monétaire au cours du premier trimestre 1949.

Évolution du crédit au cours du premier trimestre 1949.

Les recettes publiques en avril 1949.

La situation détaillée des recettes du Budget de l'État en mars 1949.

La Trésorerie et la Dette publique.

La monnaie et le crédit.

Allemagne occidentale. La Constitution de Bonn et ses aspects financiers.

Suède. La Revenu national de 1923 à 1948.